Beleidsdoorlichting Kinderopvang

SZW, 16 november 2015

Samenvatting

Samenvatting

Algemeen
Het doel van deze beleidsdoorlichting is het in kaart brengen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 7. Daarbij gaat het vooral om de kinderopvangtoeslag, die financieel 99% van artikel 7 beslaat: 2,2 miljard aan Rijksmiddelen. In deze beleidsdoorlichting is een variant opgenomen die leidt tot een besparing van 20% (400 mln.). Daarnaast is ook een variant opgenomen die leidt tot een intensivering van 20% vanaf 2017. Daarbij is de situatie in 2016 (inclusief intensivering vanaf 2016) als uitgangspuntgenomen. In de varianten is vooral getracht een beeld te schetsen wat een dergelijke maatregel voor effect zou hebben. Daarbij wordt geen oordeel geveld over de wenselijkheid en is dit ook niet meegewogen in de 3 varianten. Wel wordt ingegaan op de verwachte effecten en neveneffecten.

Arbeid/zorg
Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat arbeidsparticipatie in Nederland hoog is. Ruim 70 procent van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar werkt. Ook de arbeidsparticipatie van vrouwen en moeders in Nederland is in internationaal opzicht hoog. Zij werken wel relatief veel in deeltijd, maar blijven ook steeds vaker werken na de geboorte van hun eerste kind. In 2013 werkten van de paren met kinderen in 70 procent van de gevallen beide ouders. De beleidsdoorlichting concludeert dat de kinderopvangtoeslag bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van formele opvang en stimuleert op die wijze de participatie. In de praktijk is de keuze om te (blijven) werken natuurlijk is niet alleen gebaseerd op de private baten voor ouders, maar is de keuze afhankelijk van veel factoren, zoals de beschikbaarheid van informele of formele zorg, de opvattingen over (formele) opvang, de staat van de arbeidsmarkt, de financiële situatie en de mogelijkheid om parttime te werken. Zoals het SCP laat zien, kunnen de effecten van deze factoren op de participatie groter zijn dan de effecten van de financiële toegankelijkheid. Daarnaast wordt het steeds lastiger om de participatie verder te verhogen, omdat de participatie al vrij hoog ligt. Desondanks is de kinderopvangtoeslag wel een van de meest effectieve middelen voor het verhogen van de arbeidsparticipatie in het huidige (fiscale) instrumentarium, zo blijkt uit analyse van het CPB.

Variant voor besparing van 20%
De onderzochte varianten zijn: verlagen toeslagpercentages met ca 6.2%, het verlagen van de maximum uurprijzen en het verhogen van de kind/leidsterratio. De eerste variant geeft een negatief inkomenseffect voor alle huishoudens met kinderopvang. Hoewel de toeslag voor iedereen met hetzelfde absolute percentage daalt, raakt dit lage inkomens relatief ten opzichte van hun besteedbaar inkomen meer. Het verlagen van de maximum uurprijzen komt voor lage inkomens relatief hard aan. Een dergelijke aanpassing zou neerkomen op het verlagen van de maximum uurprijzen met circa 10% tot 15%. Zeer waarschijnlijk leidt dit ook tot een aanpassing van de tarieven van de kinderopvanginstellingen, omdat anders de ouderbijdrage (voor bepaalde groepen) veel zou toenemen. Zo zouden de totale kosten voor de lagere inkomensgroepen qua ouderbijdrage tussen de twee a drie keer zo hoog worden. Het lijkt aannemelijk bij een dergelijke verlaging van de uurprijzen flankerende maatregelen te treffen. In de laatste variant wordt de kind/leidsterratio verhoogd. Hierdoor verlagen de kosten van de opvang, waardoor de uurprijzen ook zouden kunnen dalen. De personele kosten worden voor een groot deel bepaald door de geldende kwaliteitseisen, waarbij de beroepskracht-kind ratio’s bepalend zijn voor de inzet van personeel. De personeelskosten worden momenteel ingeschat op 70% a 80% van de totale kosten. Het verhogen van het aantal kinderen per leidster in combinatie met een verlaging van de (maximum) uurprijs zal ook resulteren in een bezuiniging. Indien het aantal kinderen per leidster over de hele linie met circa 30% worden verhoogd en de uurprijs navenant daalt, leidt dit ook tot een besparing in de orde grootte van circa € 400 miljoen.

Toegankelijkheid
Het doel is dat de kinderopvang toegankelijk is voor ouders, zowel fysiek als financieel. De fysieke toegankelijkheid van kinderopvang is verbeterd, ondanks het effect van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag en de economische crisis. Ouders hebben voldoende toegang tot kinderopvang. Contracten worden flexibeler en sluiten steeds beter aan op de wensen van ouders. Financiële toegankelijkheid van kinderopvang gaat over de vraag of werken lonend is voor ouders met jonge kinderen. De beleidsdoorlichting concludeert dat werken nog steeds loont voor ouders van jonge kinderen. Het is de vraag of een hogere marginale druk bij gebruik van dagopvang ten opzichte van bso wenselijk is. De financiële toegankelijkheid van de dagopvang is daardoor lager dan voor de bso en werken is dan dus ook minder lonend. Het gebruik van kinderopvang onder werkende ouders laat zien dat lagere inkomens minder vaak formele kinderopvang afnemen.

Doelmatigheid
De analyse laat zien dat de kinderopvangtoeslag bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van formele opvang en op die wijze de arbeidsparticipatie stimuleert. Geconcludeerd kan worden dat het effect van een alternatieve vormgeving van de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie beperkt is, gegeven het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. De huidige vormgeving is dus al vrij doelmatig. Ook is – zoals voorgeschreven – gekeken naar de opties om 20% besparingsdoelstelling te bereiken.
Dat de marginale druk voor huishoudens die veel uren kinderopvang afnemen hoger ligt, is een gevolg van het kinderopvangstelsel. Opvang in een kinderdagverblijf is doorgaans voor meer uren per dag dan opvang in de buitenschoolse opvang. Daarnaast maakt de huidige vormgeving van de toeslagtabel de dagopvang relatief duur ten opzichte van de buitenschoolse opvang. Dat is niet logisch vanuit het bevorderen van arbeidsparticipatie, omdat ouders juist beslissingen nemen over hun arbeidspatroon als zij net een kind hebben gekregen. De variant die hiervoor door het CPB budgetneutraal is doorgerekend had een klein negatief participatie-effect. Mogelijk leidt een wat andere vormgeving tot een neutraal of positief arbeidsparticipatie-effect en verbetert tegelijkertijd de marginale druk voor ouders die gebruik maken van dagopvang.

Kwaliteit en veiligheid
De beleidsinzet is de afgelopen jaren met name gericht is geweest op het verbeteren van de veiligheid in de kinderopvang. Een aantal maatregelen, waaronder continue screening, heeft geleid tot verhoogde veiligheid in de kinderopvang. Het geïntensiveerde toezicht heeft eveneens tot resultaten geleid. De basiskwaliteit van de kinderopvang in Nederland lijkt gemiddeld. Dit geldt voor zowel de dagopvang als voor de buitenschoolse opvang. Kijkend naar uitgevoerde onderzoeken, dan is voor de dagopvang een stijgende lijn in de kwaliteit zichtbaar. Uit het meest recente onderzoek blijkt dat vooral ontwikkelingsstimulering en begeleiden van interacties in de dagopvang verbetering behoeven. Het is in deze beleidsdoorlichting van de kwaliteit echter niet mogelijk om de effecten van alle kwaliteitsmaatregelen op de kwaliteit van de kinderopvang vast te stellen en om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid omtrent kwaliteit aan te tonen Voor een aantal maatregelen geldt dat de effecten pas in de toekomst merkbaar kunnen worden. De laatste integrale kwaliteitsmeting is van 2012, dus voorafgaand aan de meeste kwaliteitsmaatregelen uit de periode 2012-2015. Zolang de effecten niet goed zichtbaar zijn, is het moeilijk goed zicht op de effecten van kwaliteitsbeleid te krijgen. Op dit moment worden voorbereidingen getroffen om vanaf 2016 te komen tot een jaarlijkse kwaliteitsmeting, naar aanleiding van omarming van het advies van de Algemene Rekenkamer hierover. Dit zal bijdragen aan het niet alleen beter zicht op de *effecten* van kwaliteitsbeleid, maar hopelijk ook bijdragen aan de meer gerichte ontwikkeling van kwaliteitsbeleid.

Gastouderopvang
Als men kijkt naar gastouders dan is daar ook beleid gevoerd om de kwaliteit te verbeteren. Gastouderopvang biedt ouders kleinschaligere opvang in een huiselijke omgeving en met meer flexibiliteit dan in de kindercentra. Gastouderopvang zorgt daarmee voor meer keuzevrijheid en werkt zodoende disciplinerend voor de markt voor kinderopvang. De wijzigingen in regelgeving en toezicht sinds 2010 hebben ook in de gastouderopvang een minimum kwaliteitsniveau is

gewaarborgd. De kwaliteit en begeleiding van gastouders in Nederland scoort in internationaal perspectief in de middenmoot. Ten aanzien van de begeleiding van gastouders ligt Nederland achter. Zo blijken Nederlandse gastouders zelden tot nooit over hun vak te praten met andere professionals. In het buitenland is dit juist een van de manieren om kwaliteit van de gastouderopvang op peil te houden. Verder is duidelijk dat het misbruik en oneigenlijk gebruik verder is teruggedrongen als gevolg van het versterken van de kassiersfunctie van het gastouderbureau. De budgettaire beheersbaarheid is daarmee weer teruggekeerd.

De gastouderopvang in Nederland is dus veerkrachtig gebleken. De maatregelen die sinds 2010 zijn ingezet om de budgettaire beheersbaarheid te vergroten, het toezicht te versterken en fraude en oneigenlijk gebruik in te perken zijn succesvol geweest. Dat blijkt uit de budgettaire beheersbaarheid, maar ook uit het toezicht door de Belastingdienst en de constatering dat de meeste grote fraudezaken zich voordeden in de jaren voor 2012.Tegelijkertijd lijkt de tijd rijp om nu – na de "uittrilperiode" van 2012-2015 verder te bezien hoe de gastouderopvang in de steeds weer veranderende kinderopvangsector past.

Hoofdstuk 1 Inleiding

De combinatie van arbeid en zorg neemt een centrale plaats in discussies over de arbeidsmarkt op de lange termijn. De toestroom van vrouwen op de arbeidsmarkt sinds de jaren '90 heeft ervoor gezorgd dat gezinnen waarin beide partners werken gemeengoed zijn geworden. Werkende ouders met een kind jonger dan 12 vertegenwoordigen ongeveer 25% van de beroepsbevolking en zijn daarmee een van de steunpilaren van onze arbeidsmarkt. Ouders willen dat hun kind een goede start mee krijgt in het leven en ouders willen hun kind met een gerust hart naar de opvang kunnen brengen, zodat ze met een goed gevoel kunnen werken.
De algemene doelstelling van artikel 7 van de SZW-begroting luidt dan ook: "De overheid biedt financiële ondersteuning aan werkende ouders voor kinderopvang en bevordert de kwaliteit van kinderopvang". Met de uitvoering van artikel 7 is in 2015 ca 2,2 miljard aan uitgaven gemoeid.
Het doel van deze beleidsdoorlichting is het in kaart brengen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 7. In dit geval kinderopvangtoeslag die financieel 99% van artikel 7 beslaat. Daarmee kan worden gesteld dat bijna heel artikel 7 wordt doorgelicht.

De overige 1% wordt niet in deze beleidsdoorlichting betrokken. Deze 1% vertegenwoordigt subsidies, opdrachten en bijdrage aan agentschappen. De subsidies zijn bijvoorbeeld gericht op kwaliteit en toezicht & handhaving in de gastouderopvang. Binnen artikel 7 is één subsidieregeling namelijk: versterking vaardigheden. Deze loopt tot en met 2018. Subsidieregelingen moeten geëvalueerd worden. Het moment van evalueren is momenteel nog niet bekend maar wordt t.z.t. opgenomen in de subsidie bijlage bij de begroting van SZW. Daarnaast worden er nog incidentele subsidies verstrekt. Vanwege het ad-hoc karakter en de veelal kleine bedragen worden deze niet afzonderlijk geëvalueerd. Wel worden incidentele subsidies afgesloten met een korte interne evaluatie. Het opdrachtenbudget wordt o.a. gebruikt ten behoeve van uitgaven voor de ontwikkeling van instrumenten, de evaluatie van de subsidieregeling (versterking vaardigheden) en voor de financiering van huidig toezicht. De bijdrage aan agentschappen betreft bijvoorbeeld een bijdrage aan DUO en Justis in het kader van Continue Screening alsook de taken van DUO voor het LRKP.

De beleidsdoorlichting is tevens de wetsevaluatie van de WKO. Deze beleidsdoorlichting geeft inzicht in de mate waarin de doelen van artikel 7 zijn bereikt. Er wordt gekeken naar het beleid dat ten grondslag ligt aan de Wet kinderopvang, naar de specifieke doelstellingen van deze wet en de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van de wet worden gerealiseerd. Als de bevindingen uit de doorlichting daartoe aanleiding geven, zullen beleidswijzigingen en zo nodig wijziging van de regelgeving worden voorgesteld. Voor deze beleidsdoorlichting is gebruikt gemaakt van een aantal onderzoeken en evaluaties die de afgelopen jaren zijn gedaan:

- *De Evaluatie van de Wet Kinderopvang*, *SZW*
- *MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB*
- *Onderzoek Alternatieve vormgeving Kinderopvangtoeslag, CPB*
- *Opbouw kostprijs en effecten vergroten vrijheid voor ouders, B&A*
- *Aanbod en contracten in de kinderopvang, B&A*
- *Krimp in de Kinderopvang, SCP*
- *Pedagogische Kwaliteit voor 0-4 jarigen in de Nederlandse Kinderopvang in 2012, NCKO.*
- *Quasi-experimental evidence on the relation between child care subsidies and child care quality, CPB*
- *De landelijke rapporten gemeentelijk toezicht op de kinderopvang (Onderwijsinspectie)*
- *Gastouders in Beeld, Kohnstam Instituut*
- *Gastouderopvang in West-Europese landen, Kohnstam instituut*

Het grootste deel van deze onderzoeken zijn direct na afronding gepubliceerd. Deze beleidsdoorlichting is voor een groot deel dus gebaseerd op reeds openbare informatie.

Afbakening
Hierbij is het belangrijk om helder te zijn dat het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg voor ouders van jonge kinderen een breed maatschappelijk vraagstuk is en van veel meer factoren afhankelijk is dan alleen kinderopvang. Daarom kan een doorlichting van artikel 7 niet meer dan een partiële analyse opleveren.

- Ten eerste zijn er de financiële aspecten die de beslissing over de combinatie van arbeid en zorg beïnvloeden. Daarin spelen naast de kosten van kinderopvang de financiële prikkels in het belastingstelsel en de andere kindregelingen een belangrijke rol, maar ook de algemene loonontwikkeling en economische groei, en bijvoorbeeld ook de structurele beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Dat betekent dat de kosten van kinderopvang maar een deelaspect zijn van het totale financiële plaatje waarmee gezinnen te maken hebben.
- Ten tweede zijn er niet-financiële institutionele aspecten die de beslissing over de combinatie van arbeid en zorg beïnvloeden: hoe is het ouderschaps- en zwangerschapsverlof geregeld, hoe toegankelijk, beschikbaar en flexibel is kinderopvang, hoe is de beschikbaarheid van deeltijdwerk of werk dat aansluit op de zorgtaken, hoe is de samenhang met het onderwijs.
- Ten derde zijn er de sociale aspecten die de beslissing over de combinatie van arbeid en zorg beïnvloeden. Dan gaat het bijvoorbeeld om de gevoelde sociale acceptatie van keuzes rond werktijden en opvangvormen in de sociale omgeving en op de werkvloer.

De kosten van kinderopvang zijn dus slechts een onderdeel van een van de drie groepen van aspecten die de keuzes rond arbeid en zorg beïnvloeden. Aan de andere kant blijkt uit de meest recente inzichten van het CPB (zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreide analyse) dat de kinderopvangtoeslag één van de meest effectieve financiële instrumenten is om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Maar echt verdere stappen in het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg vraagt uiteindelijk om een integrale aanpak, waarbinnen kinderopvang een belangrijk onderdeel is. Het kabinet zet dan ook al in op het harmoniseren van peuterspeelzalen en kinderopvang.

Ditzelfde probleem speelt ook bij de bredere doelstelling rond de kwaliteit van kinderopvang. De wet richt zich op het bevorderen van goede kwaliteit. Bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen is niet het hoofddoel. Voor de beleidsdoorlichting is dan ook gekeken naar de ontwikkelingen van de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een drietal deelaspecten van kwaliteit: structurele kwaliteit, proceskwaliteit, en veiligheid. De afgelopen kabinetsperiode is eveneens gewerkt aan de voorbereiding van beleid voor vermindering van de regeldruk in combinatie met het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang. Hieruit ontstaat het Nieuwe Toezicht. In het hoofdstuk over kwaliteit zal deze ontwikkeling nader worden toegelicht.

Doelstelling
Voor het toetsen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het kinderopvangbeleid is het nodig om te meten in welke mate deze doelen worden bereikt, en daarnaast in hoeverre de WKO en artikel 7 van de begroting hieraan bijdragen. De twee hoofddoelen zijn – zoals in de wet geformuleerd – echter niet rechtstreeks meetbaar. Het is echter wel mogelijk de doelen zoveel mogelijk meetbaar te maken. In het geval van het eerste doel (het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg) is het gebruikelijk te kijken naar de ontwikkeling van de *arbeidsparticipatie* van ouders met jonge kinderen. Het stimuleren van de arbeidsparticipatie is een breed gedragen maatschappelijk doel, omdat dit een van de meest effectieve manieren is om onze welvaart te vergroten en de gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

De effecten van de wet kinderopvang en het bijbehorende budget kunnen, door arbeidsparticipatie als uitgangspunt te nemen, worden gemeten en beoordeeld. Dit is in het verleden herhaaldelijk gebeurd. Hierbij is helder dat arbeidsparticipatie van veel meer factoren afhankelijk is dan alleen de kosten en beschikbaarheid van kinderopvang. Daarom is het goed dat het Centraal Planbureau

recent een internationaal vooruitstrevend nieuw microsimulatiemodel voor het modelleren en simuleren van het arbeidsaanbod in gebruik heeft genomen. Hiermee kunnen de effecten van individuele beleidsmaatregelen geïsoleerd worden gemodelleerd. Voor deze beleidsdoorlichting zijn met dit nieuwe microsimulatiemodel tien varianten voor een andere besteding van het budget van de kinderopvangtoeslag doorgerekend zodat de effectiviteit en de doelmatigheid van de huidige vormgeving zo objectief mogelijk kan worden beoordeeld. De uitkomsten hiervan vormen de kern van het antwoord op de vraag naar de doelmatigheid van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag (2,2 miljard aan uitgaven in 2015) in het stimuleren van de arbeidsparticipatie.

Voor het tweede doel (het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang die aansluit bij de wensen van ouders en de ontwikkeling van kinderen) ligt het meetbaar maken lastiger, om twee redenen. Ten eerste zijn er verschillende geaccepteerde manieren om de kwaliteit van kinderopvang te objectiveren en te meten. Ten tweede is het doel in de wet subjectief: het gaat om de wensen van ouders, en breder, om de ontwikkeling van kinderen. Doorgaans wordt in dit kader gekeken naar het invloedrijke meetinstrument van het Nederlands Consortium Kinderopvang (NCKO), dat momenteel om de vier jaar maar vanaf 2016 jaarlijks zal worden uitgevoerd. De kwaliteit van het aanbod moet daarbij aan kwaliteitseisen voldoen. Deze kwaliteitseisen vinden hun oorsprong in het convenant kinderopvang dat de sector zelf afsluit. De kwaliteitseisen zijn door de overheid vertaald in een Algemene Maatregel van Bestuur. De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving. De GGD voert het toezicht op naleving van de kwaliteitseisen uit. Het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang zal de ontwikkeling van kinderen stimuleren en maakt daarmee ook de combinatie van arbeid en zorg aantrekkelijker voor ouders. Het tweede doel werkt daarmee ook ondersteunend aan het eerste doel.

Een bijzondere plek in het hele stelsel van kinderopvang wordt ingenomen door de gastouderopvang. Dit is een kleinschalige, huiselijke vorm van opvang met lagere kwaliteitseisen, een lagere overheidsbijdrage en over het algemeen een lagere prijs voor ouders. Voor veel ouders en kinderen biedt gastouderopvang een goed passend hulpmiddel bij het combineren van arbeid en zorg voor jonge kinderen. De gastouderopvang bleek in het verleden gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, waardoor het budgettaire beslag van de regeling onder druk kwam te staan. Om de kwaliteit te verhogen, het misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen en de kosten te beheersen is vanaf 2010 een aantal grote en kleine maatregelen genomen, zowel wat betreft de regelgeving als het toezicht door de Belastingdienst, die grote veranderingen in de gastoudermarkt teweeg hebben gebracht. De periode vanaf 2012 kenmerkt zich door bewust beleid van opeenvolgende kabinetten om de markt voor gastouderopvang "uit te laten trillen", dat wil zeggen de kans te geven te reageren op de genomen maatregelen en een nieuw evenwicht te vinden. Los van deze ontwikkelingen spelen er in de gastouderopvang complexe vragen rond de arbeidsrechtelijke positie van gastouders in het licht van het advies van de commissie dienstverlening aan huis.

Leeswijzer
Hoofdstuk behandelt de ontwikkelingen rond de kinderopvangtoeslag en laat het gebruik van kinderopvang en de rijksuitgaven aan de kinderopvangtoeslag zien. Hoofdstuk 3 richt zich op de toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders, zowel in fysieke als financiële zin. Hoofdstuk 4 gaat over de combinatie arbeid en zorg en de mogelijkheden die combinatie de versoepelen. Hoofdstuk 5 richt zich op de doelmatigheid van de vormgeving van de kinderopvangtoeslag en de mogelijkheden voor verbetering van de doelmatigheid. Hier komen ook de varianten voor een besparing van 20% en een intensivering van 20% aan de orde. Het zesde hoofdstuk richt zich op de algemene stand van de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, de ontwikkelingen in het toezicht. Het zevende hoofdstuk richt zicht op een specifieke onderzoeksvraag namelijk hoe het staat met de gastouderopvang in Nederland, en hoe de gastouderopvangsector gereageerd heeft op de serie beleidsmaatregelen die sinds 2010 zijn ingezet.

Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen kinderopvangtoeslag

In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op motivering van het beleid van de kinderopvang en de bijbehorende uitgaven (paragraaf 1 en 2). In de laatste paragraaf worden de ontwikkelingen rondom de kinderopvangtoeslag weergegeven: de maatregelen en de ontwikkeling van het gebruik van kinderopvangtoeslag (paragraaf 3). Dit hoofdstuk gaat dus in op de vraag of het probleem dat aanleiding was voor het beleid nog actueel is. Ook komt de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid aan bod en wordt een beknopte beschrijving gegeven van de beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang en worden de uitgaven/ontvangsten in beeld gebracht en onderbouwd.

2.1. Motivering beleid

Waarom bestaat de kinderopvangtoeslag?
Voor de bevordering van de arbeidsparticipatie is het belangrijk dat ouders van jonge kinderen actief blijven op de arbeidsmarkt. De baten hiervoor zijn breed: een baan biedt ontplooiingsmogelijkheden, het vergroot de kansen op de arbeidsmarkt op lange termijn en een eigen inkomen uit arbeid maakt iemand minder financieel afhankelijk van partner of uitkering. Bovendien zorgt goede kinderopvang er ook voor dat kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Daarom vindt de overheid het van belang dat er goed en financieel toegankelijke kinderopvang is, zodat ouders arbeid en zorg kunnen combineren en kinderen in een kwalitatief toereikende opvang worden opgevangen.

Om de kinderopvang financieel toegankelijk te maken heeft de overheid de kinderopvangtoeslag geïntroduceerd. De minister van SZW stelt de hoogte hiervan vast en de voorwaarden waaronder deze worden toegekend. Om de kwaliteit van de kinderopvang te bevorderen heeft de overheid in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) vastgesteld aan welke eisen de kinderopvangvoorzieningen moeten voldoen. De GGD houdt hier toezicht op. Daarnaast steunt de Minister van SZW via subsidies projecten ter verbetering van de kwaliteit van kinderopvang. Dit om ervoor te zorgen dat ouders hun kind naar een kinderopvangvoorziening kunnen sturen die van goede kwaliteit is. De kinderopvangondernemers zijn verantwoordelijk voor het goed functioneren van de kinderopvang. Gastouderbureaus en gastouders zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van gastouderopvang. Ouders hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de keuze voor een kinderopvangvoorziening en kunnen hun invloed onder andere via de oudercommissies uitoefenen.

Meer in het algemeen kan men stellen dat de verantwoordelijkheid van de minister SZW is om het stelsel te regisseren met wet- en regelgeving, het gebruik van de kinderopvang stimuleren door financiering met de KOT en het stimuleren van de kwaliteit van de kinderopvang met subsidies. De minister van SZW is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de KOT door de Belastingdienst. Dat gebeurd onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De Minister van Financiën is uitvoeringsverantwoordelijk voor de sturing en het toezicht op de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige uitvoering van de KOT door de Belastingdienst.

Wat is de kinderopvangtoeslag?
De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijk tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Werkende ouders (alleenstaande ouders of tweeverdieners) hebben recht op kinderopvangtoeslag. Onder bepaalde voorwaarden geldt dit ook wanneer een ouder studeert, of een re-integratietraject volgt of een inburgeringscursus. Ouders ontvangen alleen kinderopvangtoeslag als hun kind naar een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of een gastouder gaat die geregistreerd staat in het landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen (LRKP).
De kosten van kinderopvang zijn verdeeld over ouders, werkgevers en de overheid. De kinderopvangtoeslag is een gezamenlijke bijdrage van de overheid en de werkgevers. De overheid int de werkgeversbijdrage. Dit is een vast percentage van het loon van werknemers. Via de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen ouders, die daarvoor in aanmerking komen, vervolgens

kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag is een percentage van de uurprijs van de kinderopvang. Kinderopvangtoeslag wordt berekend op basis van het verzamelinkomen van de ouders. Het maximum toeslagpercentage voor het eerste kind is 90,7% in 2015. Naarmate het verzamelinkomen hoger wordt, loopt het toeslagpercentage af tot uiteindelijk 18% in 2015. Hierbij wordt een maximum uurprijs gehanteerd. Daarboven wordt geen toeslag uitgekeerd.

2.2. Rijksuitgaven kinderopvangtoeslag

Wat geeft de rijksoverheid uit aan kinderopvangtoeslag?
De algemene doelstelling van artikel 7 van de SZW-begroting luidt dan ook: "De overheid biedt financiële ondersteuning aan werkende ouders voor kinderopvang en bevordert de kwaliteit van kinderopvang". Met de uitvoering van artikel 7 is in 2015 ca € 2,2 miljard aan uitgaven gemoeid (zie ook onderstaande tabel). Dit betreft 2,1 miljard aan uitgaven aan kinderopvangtoeslag. Daar tegenover staan € 0,5 miljard aan terugvorderingen van kinderopvangtoeslag bij ouders (ontvangsten algemeen). Dit zijn terugvorderingen omdat het voorschot te hoog bleek, bijvoorbeeld door een hoger inkomen of dat het aantal uren lager bleek. Het betreft grotendeels terugvorderingen over voorgaande toeslagjaren die voortkomen uit het definitief toekennen (=afrekenen voorschotten). Per saldo zijn de netto rijksuitgaven (uitgaven – ontvangsten) in 2015 € 1,7 miljard. Daarnaast wordt er in 2015 via een opslag op de aof-premie van 0,5% bijna € 1,1 miljard door werkgevers bijgedragen. Dit zijn belastinginkomsten en geen rijksuitgaven.

Tabel 1. Begrotingsuitgaven en -ontvangsten artikel 7 (x € 1.000), stand najaarsnota 2015

artikelonderdeel	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Uitgaven	2.150.269	2.365.471	2.400.090	2.418.555	2.435.880	2.452.270
Inkomensoverdrachten	*2.128.965*	*2.345.150*	*2.385.352*	*2.405.363*	*2.422.088*	*2.438.117*
Kinderopvangtoeslag	2.128.965	2.345.150	2.385.352	2.405.363	2.422.088	2.438.117
Subsidies	*5.765*	*7.512*	*4.895*	*4.606*	*4.600*	*4.600*
Kinderopvang	5.765	7.512	4.895	4.606	4.600	4.600
Opdrachten	*3.127*	*5.454*	*3.034*	*2.636*	*9.192*	*9.553*
Bijdrage aan agentschappen	12.412	*7.355*	*6.809*	*5.950*	*0*	*0*
DUO	9.611	5.950	5.950	5.950	0	0
Justis	585	440	160	0	0	0
CIBG	2.216	965	699	0	0	0
Ontvangsten	1.544.121	1.432.185	1.419.277	1.405.343	1.398.525	1.396.785
Ontvangsten algemeen	452.408	340.472	327.564	313.630	306.812	305.072
Werkgeversbijdrage kinderopvang	1.091.713	1.091.713	1.091.713	1.091.713	1.091.713	1.091.713

Nadere onderbouwing uitgaven
De 99% van dit artikel gaat zoals hierboven beschreven naar de kinderopvang. Ouders die betaalde arbeid verrichten en arbeid en zorg voor kinderen combineren en ouders die tot een doelgroep behoren zoals omschreven in de Wko (zoals ouders die studeren of deelnemen aan een traject om weer aan het werk te komen), ontvangen van een inkomensafhankelijke bijdrage in de

kosten van kinderopvang: de kinderopvangtoeslag. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat zij hun kinderen naar een kinderopvanginstelling of gastouder brengen die voldoet aan de eisen van de Wko en derhalve geregistreerd is in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). De KOT wordt uitgevoerd door Belastingdienst/Toeslagen. DUO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de KOT in het buitenland.

Om de uitgaven nader te onderbouwen is er een aantal factoren van belang. De hoogte van de kinderopvangtoeslag die ouders ontvangen is namelijk afhankelijk van de volgende factoren:

- Hoogte van het verzamelinkomen;
- Hoogte van de werkelijk betaalde uurprijs;
- Het kind waar de opvang betrekking op heeft: voor het eerste kind geldt een andere toeslag dan voor tweede en volgende kinderen;
- De opvangsoort: dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang kennen een verschillend maximumuurtarief waarvoor ouders een toeslag kunnen ontvangen;
- Het aantal gewerkte uren door de ouder die de minste uren per jaar werkt dan wel de periode waarin een traject naar werk gevolgd wordt;
- Het aantal uren dat gebruik wordt gemaakt van een kinderopvangvoorziening.

In totaal maken in 2015 naar verwachting 422 duizend huishoudens gebruik van kinderopvangtoeslag. Dit betreft 647.000 kinderen, die gemiddeld gezien per kind 694 uren opvang per jaar afnemen. Van het totaal aantal kinderen met kinderopvangtoeslag bevindt 47% zich in de dagopvang (0-3jaar) en 53% in de buitenschoolse opvang (4-12 jaar). Voor de hoogte van de toeslag is het inkomen en de uurprijs bepalend. Het inkomen bepaald het toeslagpercentage en de uurprijs is bepalend voor de kosten. Voor de hoogte van de kinderopvangtoeslag geldt een maximum uurprijs, waarboven de kosten volledig van rekening zijn voor de ouder. De gemiddelde prijs onder dit maximum[1] verschilt per opvangsoort. Voor dag dagopvang in een kindcentra bedraagt dit € 6,66 in 2015, voor dagopvang in de gastouderopvang is het € 5,26. Voor de buitenschoolse opvang is het respectievelijk € 6,29 en € 5,29. Het gemiddelde toeslagpercentage voor de dagopvang bedraagt 58% voor de dagopvang en 69% voor de buitenschoolse opvang. Daarbij is de prijs boven de maximum uurprijs niet meegenomen.

Tabel 2. Gebruik kinderopvangtoeslag

Gegevens over 2015	Aantal kinderen met toeslag	Gemiddeld aantal uren per kind per jaar	Gemiddelde prijs	Gemiddeld toeslagpercentage
Aantal kinderen	647	694	€ 6,35	62%
Waarvan 0-3	307	964	€ 6,46	58%
Waarvan 4-12	340	450	€ 6,13	69%

Bovenstaand gebruik van kinderopvang leidt in 2015 tot € 2,1 miljard aan uitgaven, waarvan € 1,9 miljard aan uitgaven over 2015 en € 0,2 miljard aan nabetalingen in 2015 over voorgaande jaren.. Daarnaast komt naar verwachting in 2015 € 0,5 miljard aan terugvorderingen binnen (zie ook bovenstaande tabel).

2.3 Ontwikkelingen in de kinderopvangtoeslag en het gebruik van de kinderopvang

Maatregelen in de kinderopvangtoeslag 2005-2014

In 2005 werd de Wet kinderopvang geïntroduceerd, waarbij er voor werkende ouders één voorziening kwam. Daarvoor waren ouders afhankelijk van het beleid van gemeentes en werkgevers. De afgelopen tien jaar, sinds de introductie van de Wet kinderopvang, is te verdelen in

[1] De gemiddelde uurprijs voor dagopvang is in 2015 € 6,71. Echter, vanwege de maximum uurprijs is het deel boven de maximum uurprijs volledig voor rekening van de ouders en loopt dus niet mee in de bekostiging via de kinderopvangtoeslag. De gemiddelde bekostigde uurprijs in de dagopvang bedraagt € 6,66.

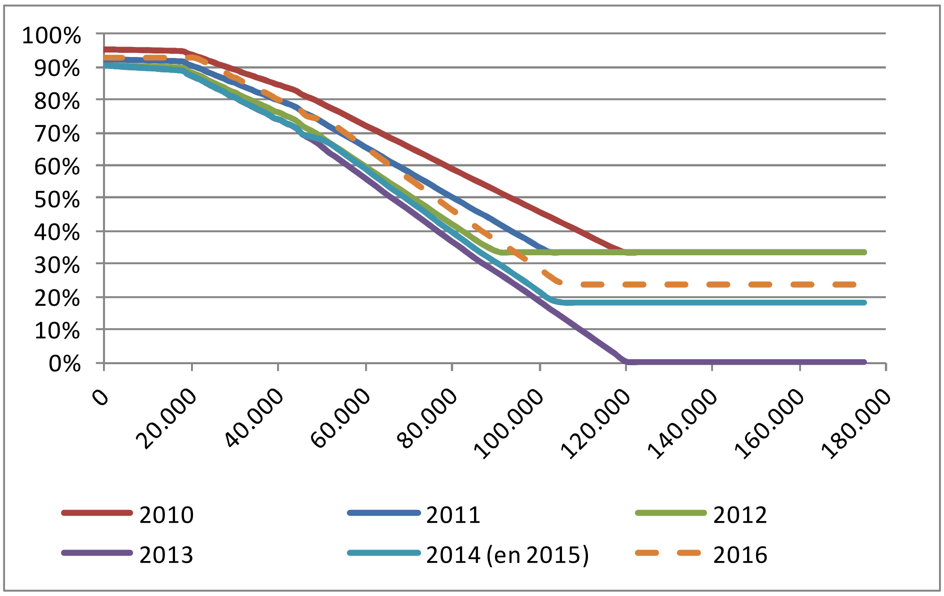
twee stukken. In de eerste vijf jaar steeg het gebruik van kinderopvang sterk. Zowel in 2006 als 2007 is de kinderopvangtoeslag verhoogd. Verder is vanaf 1 januari 2007 de bijdrage van werkgevers aan de kosten van formele kinderopvang verplicht gesteld.

Sinds 2009 zijn maatregelen genomen om de groei in de uitgaven van de kinderopvangtoeslag in te perken. Tegelijkertijd maakte de economische crisis het noodzakelijk om maatregelen te nemen om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Door deze twee factoren was het onvermijdelijk om de groei in de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag te verminderen.

Tussen 2009 en 2013 zijn diverse maatregelen genomen om de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag beheersbaar te houden. In 2009, 2011, 2012 en 2013 werden de toeslagpercentages verlaagd voor de kinderopvangtoeslag. In 2013 werd de vaste voet afgebouwd naar nul voor hogere inkomens in de eerste kindtabel. Daarnaast zijn in 2010 de maximaal te vergoeden uurprijzen (verder: maximum uurprijzen) voor buitenschoolse opvang en gastouderopvang verlaagd en werd het maximaal aantal te declareren uren per maand op 230 uur gesteld. Ook werden in 2012 de maximum uurprijzen niet geïndexeerd en werd de koppeling aan de gewerkte uren van de minst werkende partner ingevoerd.

In 2014 is vervolgens de kinderopvangtoeslag weer verhoogd. De reden hiervoor was dat het gebruik van kinderopvang in 2012 en 2013 sterker was gedaald dan verwacht. Dit komt door zowel de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag als de economische crisis. De toeslagpercentages in de eerste-kindtabel voor inkomens tussen circa 50.000 en 105.000 euro zijn verhoogd en een vaste voet van 18% is geherintroduceerd. Verder zijn de maximum uurprijzen voor 2014 geïndexeerd. In de grafiek hieronder is de toeslagtabel voor het eerste kind voor de jaren 2010 – 2014 weergegeven. De grafiek laat alleen de eerste kindtabel zien en niet de tweede kindtabel, omdat de bezuinigingsmaatregelen vooral betrekking hebben gehad op de hoogte van de toeslagpercentages in de eerste kindtabel. Zo is te zien wat de bezuinigingen en intensivering hebben gedaan voor het toeslagpercentage dat ouders ontvangen voor het eerste kind.

Figuur 1. Toeslagtabel eerste kind 2010-2014

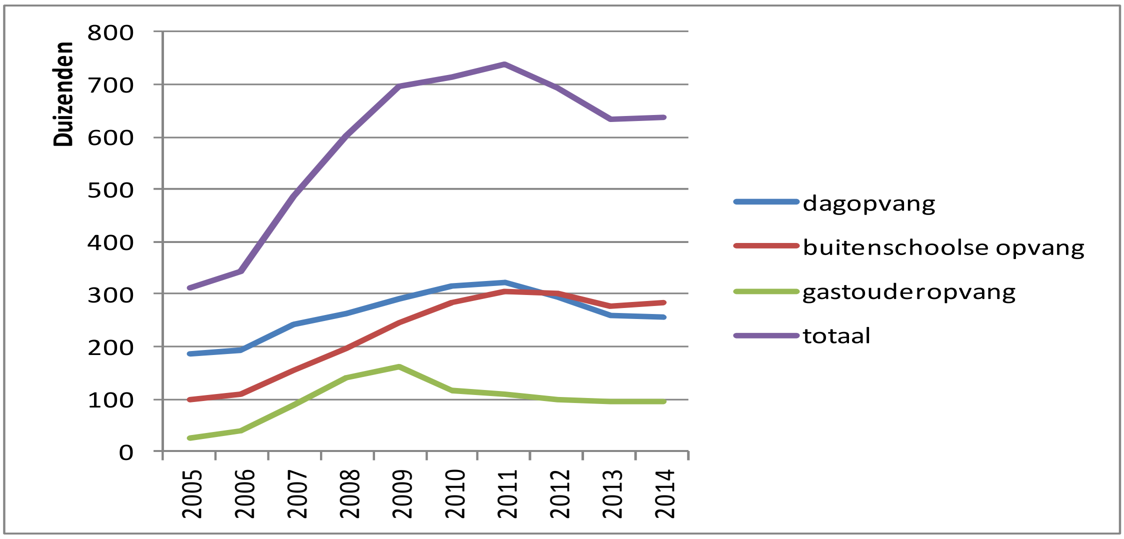


Bron: SZW

Ontwikkelingen gebruik kinderopvang
Sinds 2005 is het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag verdubbeld: van 311.00 kinderen in 2005, naar 638.000 kinderen in 2014. Vooral in de jaren 2006-2009 is een explosieve stijging te zien in het gebruik van kinderopvang. De verklaringen hiervoor zijn de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen, een veranderend cultureel patroon en substitutie van informele naar formele

kinderopvang. In 2012 is door de combinatie van bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag en het effect van de economische crisis voor het eerst een daling te zien in het gebruik van kinderopvangtoeslag. Dit heeft zich doorgezet in 2013 en 2014. Door de daling van de afgelopen jaren ligt het gebruik van kinderopvang weer ongeveer op het niveau uit 2008.

Figuur 2. Gemiddeld aantal kinderen met kinderopvangtoeslag (x 1.000)



Bron: Belastingdienst, bewerking SZW

Ontwikkeling van de uitgaven rijksoverheid aan de kinderopvangtoeslag
De ontwikkeling van de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag volgt hetzelfde patroon als de ontwikkeling van het aantal kinderen. In de eerste jaren na de Wet Kinderopvang groeide de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag explosief. In 2009 en 2010 waren de uitgaven gegroeid tot bijna 3 miljard per jaar. Na 2010 is door de bezuinigingen en de economische malaise vervolgens een daling te zien in de jaarlijkse uitgaven. In 2014 werd 1,7 miljard uitgegeven aan de kinderopvangtoeslag. In onderstaande tabel is te zien dat de daling in uitgaven gepaard ging met een daling in het aantal kinderen. Naast het aantal kinderen is ook het aantal uren opvang per kind gedaald. Dit zorgt ervoor- samen met een daling in het vergoedingspercentage - dat de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag harder zijn gedaald dan het aantal kinderen.

Tabel 3. Kinderopvangtoeslag 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Netto uitgaven kinderopvangtoeslag (x 1.000.000)[2]	624	850	2.010	2.748	2.916	2.912	2.770	2.304	1.906	1.725
Aantal kinderen (x 1.000)	311	342	486	600	696	715	738	698	632	638

Bron: SZW

De kosten van kinderopvang worden verdeeld over ouders, werkgevers en de overheid. De bijdrage van de ouders wordt rechtstreeks afgeleid van het gemiddelde toeslagpercentage en is dus zowel afhankelijk van de toeslagtabel als van de inkomensverdeling van de gebruikers. Werkgevers dragen door middel van een opslag op de sectorfondspremie (voor marktwerkgevers) en de Ufo-premie (voor overheidswerkgevers) bij aan de kosten voor de kinderopvang voor werknemers. De

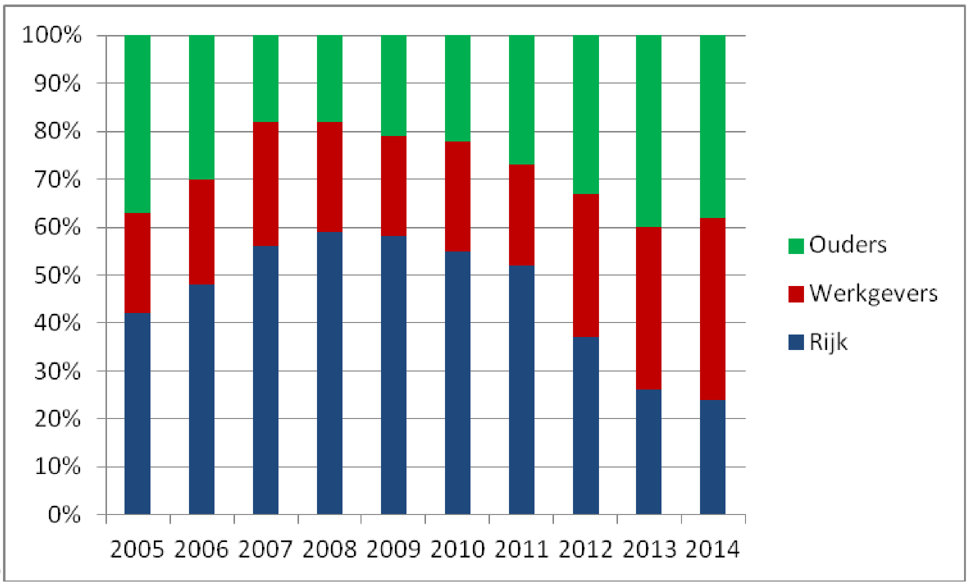
[2] Netto uitgaven zijn het saldo van uitgaven en ontvangsten kinderopvangtoeslag (terugvorderingen)

bijdrage van de werkgevers wordt berekend door de premie-inkomsten af te zetten tegen de kosten van kinderopvang van werknemers.

In het begin van de Wet Kinderopvang is gestreefd naar een (macro) verdeling van 1/3, 1/3, 1/3. Deze gold toen als vuistregel voor de verdeling van de kosten van kinderopvang. De verdeling tussen de uitgaven van Rijk, werkgevers en ouders hangt onder meer af van de hoogte van de toeslagtabel en de inkomens van de gebruikers. Op het moment dat de toeslagtabel wordt verhoogd, stijgt de overheidsbijdrage mee en vice versa. Dat patroon is ook te zien in onderstaande figuur. De ouderbijdrage is gedaald van 37% in 2005 naar 18% in 2008, om vervolgens weer te stijgen naar 38% in 2014. Vanwege de intensivering van 290 miljoen daalt de ouderbijdrage in 2016 naar verwachting naar 33%.

Daarnaast hangt de ouderbijdrage in de kosten van kinderopvang ook af van de inkomensverdeling van de gebruikers. Zo is in 2013 en 2014 het gebruik van kinderopvang onder lagere inkomens (met een lage ouderbijdrage) relatief sterk afgenomen. Dit heeft de gemiddelde ouderbijdrage verhoogd. De sterkere daling van het gebruik onder lagere inkomens heeft verschillende redenen. Het CPB laat op basis van nieuwe inzichten zien dat ouders sterker reageren op veranderingen in de prijs van kinderopvang dan eerder gedacht [3]. De bezuinigingen uit 2012 en 2013 beïnvloeden vermoedelijk nog steeds de keuze van ouders om al dan niet gebruik te maken van kinderopvang. Ook zorgt de economische crisis er voor dat ouders (noodgedwongen door bijvoorbeeld werkloosheid) minder gebruik maken van kinderopvang. Door de relatief grotere daling onder lagere inkomens neemt de gemiddelde ouderbijdrage toe wat vervolgens ook zorgt voor een verschuiving in de verdeling van de uitgaven tussen Rijk, werkgevers en ouders. Omdat de overheidsbijdrage is gedaald, is ook het aandeel werkgeversbijdrage gestegen. Deze is relatief conjunctuurongevoelig. In 2014 is de bijdrage van het Rijk 24%, van de werkgevers 38% en van de ouders 38%.

Figuur 3. Verdeling uitgaven Rijk, werkgevers en ouders (tot aan de maximum uurprijs)



Bron: eigen berekeningen SZW

2.4. Conclusies

Dit hoofdstuk is kort ingegaan op de aanleiding van het beleid. De rijksoverheid vindt het van belang dat ouders met jonge kinderen actief blijven op de arbeidsmarkt. De afgelopen periode heeft laten zien dat enige mate van inkomensondersteuning middels de KOT jonge ouders

[3] CPB: MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands.

stimuleert om actief te blijven op de arbeidsmarkt. De ratio achter dit beleid is dus nog steeds actueel. Bovendien zorgt goede kinderopvang er ook voor dat kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling.

Om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en daarmee arbeidsmarktparticipatie te bevorderen en tegelijkertijd ook de kwaliteit van de kinderopvang te bevorderen zet de rijksoverheid de kinderopvangtoeslag in. Hiermee gaat in 2015 circa € 2,2 miljard aan uitgaven gemoeid. Daarnaast betalen ouders en werkgevers ook een bijdrage.

Hoofdstuk 3 Toegankelijkheid van de kinderopvang

Eén van de doelen van de kinderopvangtoeslag is dat de combinatie arbeid en zorg goed mogelijk wordt. Kinderopvang die fysiek en financieel toegankelijk is, vormt een randvoorwaarde voor het gebruik van kinderopvang en daarmee voor het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg. Zonder kinderopvanginstellingen of gastouders in de buurt is het voor ouders niet mogelijk om gebruik te maken van kinderopvang (fysieke toegankelijkheid). Als voor ouders de kinderopvang niet betaalbaar is, zullen ouders geen gebruik gaan maken van kinderopvang (financiële toegankelijkheid). Daarom wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de toegankelijkheid van de kinderopvang. Bij fysieke toegankelijkheid wordt gekeken of de markt voor kinderopvang goed werkt en of aanbod en vraag op elkaar aansluiten. Bij financiële toegankelijkheid van kinderopvang wordt gekeken naar de vraag of werken lonend is voor ouders met jonge kinderen. Hiermee krijgt men ook een eerste beeld of het beleid van de kinderopvang om de combinatie arbeid en zorg te vergroten effectief en doelmatig is.

3.1 Fysieke toegankelijkheid

Essentieel voor ouders om gebruik te maken van kinderopvang is de bereikbaarheid van een kinderopvanginstelling. Hoe verder ouders moeten reizen om hun kind weg te brengen, des te sneller zullen ze besluiten geen formele kinderopvang af te nemen. Niet alleen de afstand is belangrijk, ook of een instelling voldoende plek heeft voor nieuwe kinderen en dit aansluit bij de wensen van ouders. Zo wordt op de maandag, dinsdag en donderdag meer gebruik gemaakt van kinderopvang dan op de woensdag en vrijdag. Naar beide aspecten van fysieke toegankelijkheid, namelijk de nabijheid van kinderopvang en het aanbod van kinderopvangplaatsen, is de afgelopen jaren onderzoek gedaan.

Aangezien de kinderopvangsector een markt is, heeft de overheid geen directe invloed op het aanbod van kinderopvang. Zowel het aanbod van het aantal kinderopvanginstellingen als de contracten zijn primair de uitkomst van de marktwerking. Daarom draait deze paragraaf vooral om de vraag hoe de markt voor kinderopvang werkt.

Nabijheid van kinderopvang
De ontwikkeling van het aantal kinderopvanginstellingen in Nederland is een eerste indicator voor de fysieke toegankelijkheid. Het aantal locaties in de dagopvang is de afgelopen jaren duidelijk gestegen naar 6.446 in januari 2015. Voor de buitenschoolse opvang (BSO) is het aantal locaties sinds 2011 redelijk constant gebleven: in 2011 waren er 6.441 locaties en in januari 2015 waren er 6.336 locaties. De terugloop in het gebruik van kinderopvang heeft er niet toe geleid dat er minder locaties in Nederland zijn voor dagopvang en BSO, maar heeft er waarschijnlijk wel toe geleid dat de bezettingsgraad van die locaties lager is geworden.

Voor de gastouderopvang geldt een ander verhaal. Het aantal gastouderlocaties is duidelijk afgenomen de afgelopen jaren. In het hoofdstuk over gastouderopvang wordt dieper ingegaan op de ontwikkelingen binnen gastouderopvang.

De informatie over het aantal locaties is afkomstig uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Daarin zijn alle geregistreerde kinderopvanglocaties terug te vinden. Een locatie wordt pas in het LRKP geregistreerd na een inspectie door de GGD en een positieve beschikking van de gemeente. Ouders kunnen alleen kinderopvangtoeslag aanvragen voor kinderopvang die geregistreerd staat in het LRKP.

Tabel 4: aantal kinderopvang- en gastouderlocaties					
	juli 2011[4]	**jan 2012**	**jan 2013**	**jan 2014**	**jan 2015**
Dagopvang	5.487	5.862	6.220	6.187	6.446
BSO	6.441	6.735	6.682	6.417	6.336
Gastouders	49.921	48.887	46.578	40.148	36.807

Bron: LRKP

Naast het totaal aantal kinderopvanglocaties, is de gemiddelde afstand tot kinderopvang belangrijk om fysieke toegankelijkheid te toetsen. In 2011 heeft het CPB gekeken naar de beschikbaarheid van kinderopvang in de studie 'Kinderopvang in kaart'. Het onderzoek laat zien dat de potentiële toegang duidelijk verbeterd is ten opzichte van 2006. Gekeken is naar het aantal kinderopvanglocaties binnen een straal van vier kilometer rondom een postcodegebied. In het westen, oosten en zuiden van Nederland had in 2010 meer dan 99% van de kinderen toegang tot een kinderdagverblijf en meer dan 95% van de kinderen toegang tot een buitenschoolse opvang. Alleen in het noorden van het land liggen deze percentages wat lager. Alle ouders in Nederland lijken daarmee in 2010 toegang te hebben tot kinderopvang dichtbij huis.

De toegang tot kinderopvang is op peil gebleven in de periode 2010-2014 en zelfs wat verbeterd. Cijfers van het CBS[5] laten zien dat in 2014 de gemiddelde afstand tot een kinderdagverblijf 0,9 kilometer is en tot een buitenschoolse opvang 0,8 kilometer. Binnen een straal van drie kilometer zijn gemiddeld 15 kinderdagverblijven te vinden en 13 BSO instellingen. Ook deze cijfers laten zien dat ouders die in het noorden van Nederland wonen wat verder moeten reizen voor een kinderdagverblijf of BSO (gemiddeld 1,4 kilometer). Qua afstand tot een kinderdagverblijf of BSO maakt het verder weinig verschil of ouders in het oosten, westen of zuiden van het land wonen. De dekking van kinderopvanginstellingen en de bereikbaarheid is ook in 2014 goed op orde.

Tabel 5: Aantal kinderopvanglocaties binnen een straal van 3 km		
	2014	
	Kinderdagverblijven	BSO
Nederland	15	13,3
Noord-Nederland	8,2	6,3
Oost-Nederland	9,7	9,7
West-Nederland	21,9	18,7
Zuid-Nederland	8	8,1

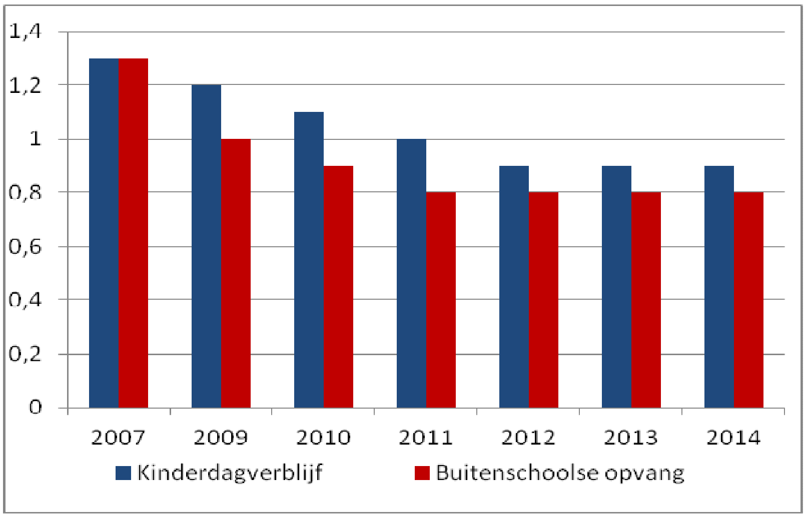
Bron: CBS

Ten opzichte van 2010 is de gemiddelde afstand tot een kinderdagverblijf of bso verder afgenomen. In 2010 was de gemiddelde afstand tot een kinderdagverblijf 1,1 kilometer en 0,9 kilometer tot een bso, in 2014 is dit afgenomen tot respectievelijk 0,9 en 0,8 kilometer.

[4] Voor 2011 zijn de cijfers van juli genomen. In 2011 werd het lrkp gevuld en geven de cijfers per januari een onderschatting.

[5] http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80305NED

Figuur 4: Gemiddelde afstand tot een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang[6]



Bron: CBS

Beschikbaarheid
Deze paragraaf kijkt naar beschikbaarheid van voldoende aanbod bij kinderopvanginstellingen. Naast dat er kinderopvang aanwezig moet zijn in de buurt van ouders, is het belangrijk of de kinderopvanginstelling voldoende plek heeft en of het aanbod past bij de wensen van ouders.

Sinds 2007 is onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de wachtlijsten in de kinderopvang. De uitkomst van het laatste onderzoek uit 2012 is dat de wachtlijsten grotendeels verdwenen zijn. Later dit jaar zal een nieuw onderzoek naar de wachtlijsten in de kinderopvang verschijnen. De cijfers over 2012 laten zien dat ten opzichte van 2010 de wachtlijsten aanmerkelijk zijn afgenomen en in veel gemeenten helemaal zijn verdwenen. In september 2010 stonden er nog 30.800 kinderen op de wachtlijst voor de dagopvang, in juni 2012 was dit afgenomen naar 1.600 kinderen. Voor de bso is dezelfde beweging te zien. In juni 2012 stonden nog 2.300 kinderen op een wachtlijst vergeleken met 19.800 kinderen in september 2010. De wachtlijsten, die er in 2012 bestonden, waren vooral te vinden in het westen van het land.

Cijfers van het CBS laten zien dat kinderen gemiddeld iets meer dan twee dagen per week naar de kinderopvang gaan. Dat gemiddelde is in de periode 2007-2013 nauwelijks veranderd. Kinderen in de dagopvang gingen in 2007 gemiddeld 2,3 dag naar de opvang, in 2009 was dit gemiddeld 2,4 dag en in 2013 was dit 2,2 dag. Ook voor kinderen die naar de buitenschoolse opvang gaan, zien we hetzelfde stabiele patroon. Voor huishoudens met een jongste kind in de leeftijd 4-6 jaar ligt het gebruik van formele opvang in de periode 2007-2013 steeds op 2,2 a 2,3 dag per week.

Hoewel het gemiddeld aantal dagen opvang per week stabiel is, is het gemiddeld aantal uren per week wel veranderd in de periode 2007-2013. Voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang is hetzelfde patroon te zien: eerst een stijging van het gemiddeld aantal uren opvang per week en vervolgens een daling. Voor de dagopvang van 19,4 uur per week in 2007 naar 25,1 uur per week in 2009 en 20,8 in 2013. Voor de buitenschoolse opvang is eenzelfde patroon te zien, waarbij het gemiddeld aantal uren opvang per week in 2013 nog wel boven het niveau van 2007 ligt.

[6] 2014 is het meest recente jaar in deze CBS-cijfers.

Tabel 6. Gemiddeld aantal uren en dagen dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvang door huishoudens waarvan beide ouders meer dan 12 uur per week werken, naar leeftijd van het jongste kind[7]

Leeftijd jongste kind	**Gemiddeld aantal uren per week**			
	2007	2009	2011	2013
0-3 jaar	19,4	25,1	24,4	20,8
4-6 jaar	9,0	12,6	14,0	11,7
7-9 jaar	6,7	9,3	12,1	8,9
Leeftijd jongste kind	**Gemiddeld aantal dagen per week**			
	2007	2009	2011	2013
0-3 jaar	2,3	2,4	2,3	2,2
4-6 jaar	2,2	2,3	2,2	2,2
7-9 jaar	2,1	2,1	2,2	2,0
Leeftijd jongste kind	**Gemiddeld aantal uren per dag**			
	2007	2009	2011	2013
0-3 jaar	8,4	10,5	10,6	9,4
4-6 jaar	4,1	5,5	6,4	5,3
7-9 jaar	3,2	4,4	5,5	4,5

Bron: CBS

Zoals te zien is in het onderste deel van tabel 4 nemen ouders dus de afgelopen jaren gemiddeld minder uren opvang per dag af. De daling in het gemiddeld aantal uren per dag kan betekenen dat het gebruik van kinderopvang doelmatiger is geworden. Mogelijk was er sprake van een overconsumptie in het aantal uren opvang per dag dat werd afgenomen. Voor instellingen wordt de kostprijs per uur gedrukt naarmate er meer uren per dag worden aangeboden (spreiding vaste kosten). Een reden voor de daling in het aantal uren opvang per dag kan zijn dat opvang voor ouders duurder is geworden de afgelopen jaren en dat ouders daardoor kritischer zijn geworden. Verder is het mogelijk dat instellingen door de krapte op de markt meer gaan inspelen op de wensen van ouders. De volgende subparagraaf gaat hier verder op in.

Flexibiliteit in contracten
De ontwikkeling is dat instellingen steeds meer keuze bieden in de verschillende contracten die zij aanbieden. Zo kunnen meer ouders bijvoorbeeld kiezen om een contract van bijvoorbeeld 48 weken af te sluiten zodat de opvang niet doorloopt tijdens hun vakantie.

Tweemaal is onderzoek gedaan naar de flexibiliteit in de contracten van kinderopvang, respectievelijk in 2012 en 2014[8]. Er is gekeken naar het aanbod dat kinderopvangorganisaties

---

[7] 2013 is het meest recente jaar in deze CBS-cijfers

[8] Onderzoek 'Opbouw kostprijs en effecten vergroten vrijheid voor ouders', bijlage bij Kamerstuk II 2013/2014, 31 322, nr. 201. Onderzoek 'Aanbod en contracten in de kinderopvang', bijlage bij Kamerstuk II 2014/2015, 31 322, nr. 248.

ouders aanbieden en de contracten die ouders afnemen. Uit het onderzoek blijkt dat de flexibiliteit tussen 2012 en 2014 is toegenomen. In 2014 biedt 23% van de organisaties de mogelijkheid om een flexibel contract af te nemen. Het gaat dan meestal om een contract van 48, 46 of 44 weken. Naast flexibiliteit in het aanbod van contractvormen is ook te zien dat steeds vaker flexibele contracten worden aangeboden. Ouders beginnen deze contracten ook af te nemen. In 2014 nam 17,8% van de ouders een flexibel contract af, met name voor halve dagen. De toename van contracten voor halve dagen zal voor een deel komen door de omvorming van peuterspeelzalen naar kinderopvang waarbij vaak het kortdurend aanbod in stand blijft.[9]

In de buitenschoolse opvang wordt een grote mate van flexibiliteit aangeboden en wordt dit ook door ouders afgenomen. In 2012 was het in 66% van de locaties mogelijk om een contract af te nemen voor minder dan 52 weken per jaar. In 2014 is dit toegenomen tot 89% van de locaties. De grote meerderheid van de ouders (86,3%) in de buitenschoolse opvang neemt inmiddels ook een flexibel contract af, vooral een 44 weken contract wordt vaak afgenomen.

De gemiddelde uurprijs van een flexibel contract ligt hoger dan de gemiddelde uurprijs van een contract van 52 weken. Kinderopvanginstellingen kunnen namelijk hun kosten over minder uren spreiden. Daarnaast neemt de prijs verder toe naarmate het contract minder weken omvat. De gemiddelde uurprijs bij een contract van 44 weken ligt bijvoorbeeld hoger dan bij een contract van 48 weken.

3.2. Financiële toegankelijkheid

Deze paragraaf gaat in op de financiële toegankelijkheid van kinderopvang. Financiële toegankelijkheid wordt bepaald door zowel de hoogte van de kinderopvangtoeslag als de tariefstelling van kinderopvanginstellingen.

Uiteindelijk gaat financiële toegankelijkheid om de vraag in hoeverre werken lonend is voor ouders met jonge kinderen. Daarbij wordt gekeken in hoeverre de beslissing om te gaan werken loont en in hoeverre een extra dag werken loont. Hoe lager de marginale druk[10] , hoe beter het financieel loont om (meer) te werken. Tegelijkertijd geldt dat marginale druk niet altijd een doorslaggevende factor is bij de beslissing om (meer) te werken, omdat ouders ook waarde hechten aan tijd doorbrengen met kinderen,vrije tijd in het algemeen of juist hechten aan een betaalde baan.

Het rapport van de Commissie van Dijkhuizen geeft aan dat vormgeving van de kinderopvangtoeslag zorgt voor een hoge marginale druk bij de beslissing om meer te werken. Op het moment dat een ouder een dag extra gaat werken, werken twee effecten tegen elkaar in. Aan de ene kant stimuleert de kinderopvangtoeslag een dag extra werken, omdat de kosten voor een dag extra kinderopvang deels worden vergoed. Tegelijkertijd daalt het toeslagpercentage over de gehele kosten van kinderopvang, omdat het inkomen hoger wordt. Een bepalende factor bij de marginale druk is dat de hoogte van de kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het verzamelinkomen van beide partners. De marginale druk voor de minstverdienende partner is hierdoor sterk afhankelijk van het inkomen van de andere partner. Vooral als er een groot verschil is tussen het inkomen van de eerste verdiener en tweede verdiener, kan de marginale druk voor de tweede verdiener oplopen.

Voor verschillende huishoudens (met twee kinderen)[11] is de marginale druk doorgerekend bij het aanvaarden van werk (herintredersval) en bij een dag extra werk (deeltijdval), zie figuren 5 en 6.

---

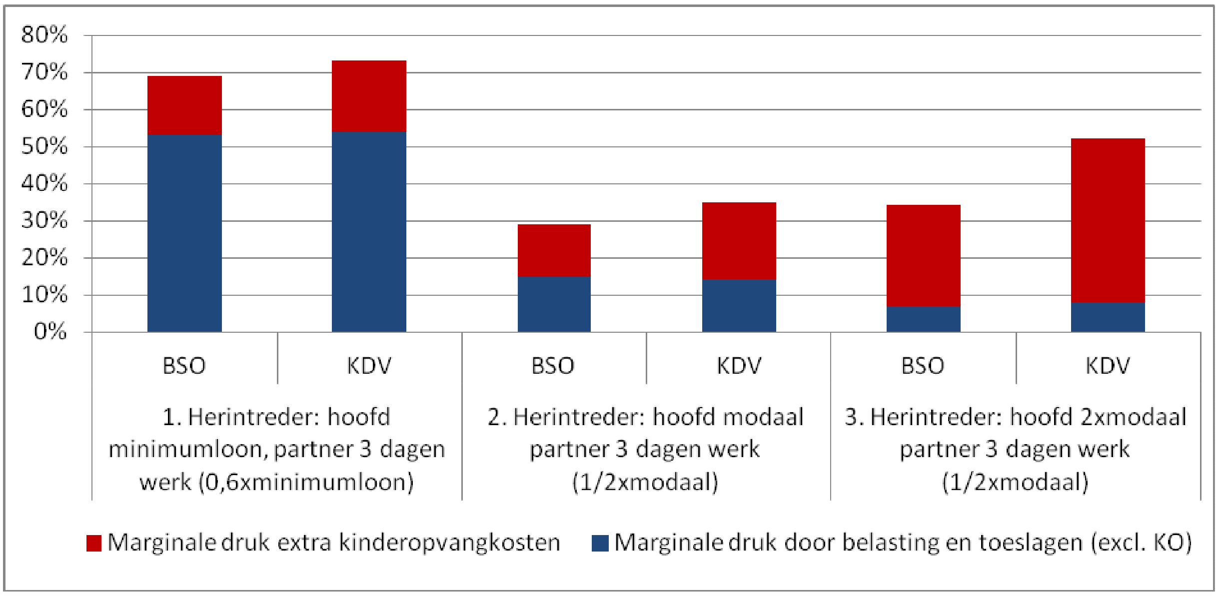
[9] Bron Buitenhek onderzoek

[10] De marginale druk geeft aan welk deel van de stijging van het bruto inkomen niet resulteert in een hoger nominaal beschikbaar inkomen, maar in hogere af te dragen belastingen en premies, hogere of lagere heffingskortingen, lagere toeslagen en kosten kinderopvang.

[11] De hier gebruikte huishoudens zijn dezelfde als de huishoudens waarvan de marginale druk wordt gepresenteerd in de begroting van SZW.

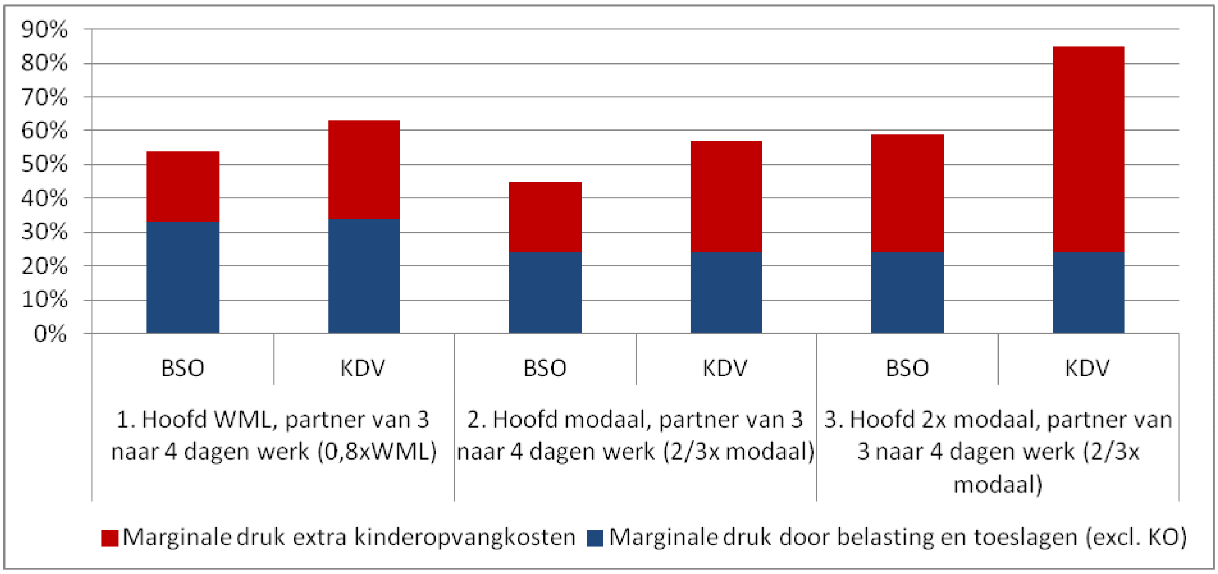
In de berekeningen is uitgegaan van de situatie in 2016, inclusief het voorgenomen pakket aan lastenverlichting voor werkenden. De marginale druk bij het aanvaarden van werk is het grootst bij huishoudens met een lager inkomen. Dit is voornamelijk het gevolg van het afbouwen van de inkomensafhankelijke regelingen bij het stijgen van het inkomen. Het effect van de kosten van kinderopvang op de marginale druk neemt toe naarmate het inkomen stijgt en natuurlijk wanneer ouders meer gebruik maken van kinderopvang (verschil BSO en dagopvang).

Figuur 5. Marginale druk bij het aanvaarden van werk[12]



Bron: berekening SZW

Figuur 6. Marginale druk bij een dag extra werk[13]



Bron: berekening SZW

---

[12] Aanname is dat er geen informele opvang is. Voor iedere dag werk is er dus formele opvang. Voor BSO wordt gerekend met 6 uur opvang per dag en voor KDV wordt gerekend met 10 uur opvang per dag.

[13] Aanname is dat er geen informele opvang is. Voor iedere dag werk is er dus formele opvang. Voor BSO wordt gerekend met 6 uur opvang per dag en voor KDV wordt gerekend met 10 uur opvang per dag.

De marginale druk ligt hoger bij een extra dag werken dan bij het aanvaarden van werk door de minstverdienende partner. De marginale druk is het hoogst voor het huishouden waarbij het hoofd 2x modaal verdient en de partner 4 in plaats van 3 dagen gaat werken. Vooral voor huishoudens met een relatief hoog inkomen en kinderen die naar de dagopvang gaan is meer werken nauwelijks lonend voor de partner die het minste werkt. Het is de vraag of een hogere marginale druk bij gebruik van dagopvang ten opzichte van BSO wenselijk is. Kinderen gaan nu eenmaal meer uren naar de dagopvang dan naar de BSO, waardoor de kosten van de dagopvang zwaarder wegen. De financiële toegankelijkheid van de dagopvang is daardoor lager dan voor de bso en werken is dan dus ook minder lonend.

Gebruik kinderopvang naar inkomen
De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van kinderopvang. De gedachte achter de inkomensafhankelijkheid, is dat kinderopvang voor alle ouders financieel toegankelijk moet zijn. Daarom krijgen lagere inkomens een groter gedeelte van de kosten van kinderopvang vergoed dan hogere inkomens. Om de financiële toegankelijkheid voor verschillende inkomens te beoordelen, is gekeken naar het gebruik van kinderopvang onder werkende ouders met een jongste kind in de leeftijd 0-12 jaar voor de periode 2007-2013.[14] Daarmee kijken we naar de potentiële gebruikers van kinderopvang (recht op kinderopvangtoeslag) en het aandeel van die ouders dat daadwerkelijk gebruik maakt van kinderopvang[15].

Het gebruik van kinderopvangtoeslag onder werkende ouders is gestegen in de periode 2007-2013. In 2007 maakte 32% van de werkende ouders gebruik van kinderopvang, in 2013 ligt dit op 43%. Het gebruik van kinderopvang ligt gemiddeld voor alleenstaande ouders iets hoger dan tweeverdieners. Het verschil is echter klein. Dat een steeds groter aandeel van de ouders die werkt, ook gebruik maakt van formele kinderopvang is een indicatie dat het steeds gebruikelijker wordt om formele kinderopvang af te nemen.

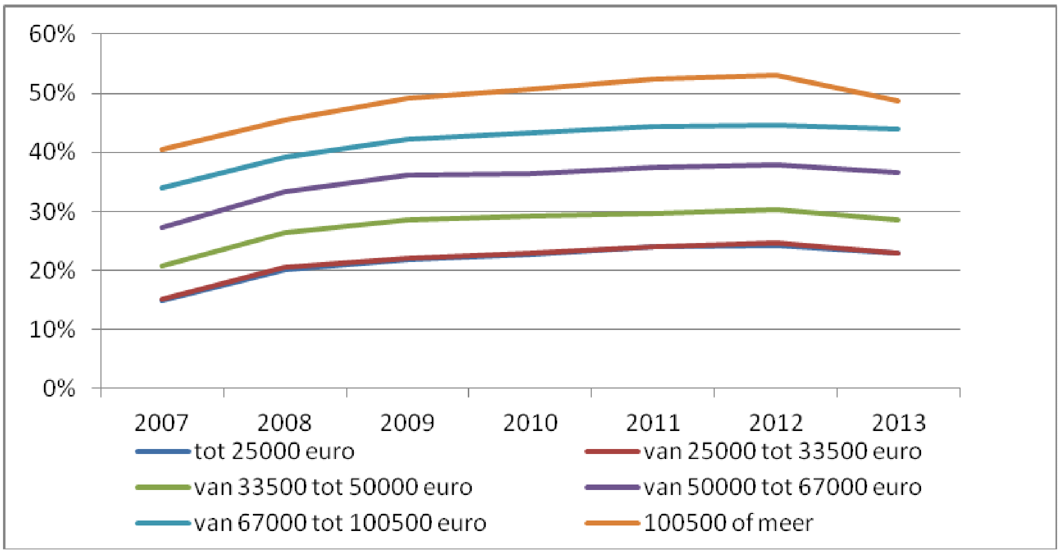
In figuur 7 wordt het gebruik van kinderopvangtoeslag onder werkende ouders uitgesplitst naar verschillende inkomensgroepen. Voor huishoudens met twee werkende ouders geldt dat ouders met een hoger inkomen vaker gebruik maken van kinderopvangtoeslag dan ouders met een lager inkomen. Het gebruik van kinderopvangtoeslag ligt voor de lagere inkomens iets boven de 20%. Voor hogere inkomens ligt het gebruik van kinderopvangtoeslag iets onder de 50%. Hogere inkomens maken dus meer dan twee keer zo veel gebruik van formele kinderopvang als lagere inkomens. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo kan dit komen door een verschil in toegankelijkheid voor verschillende inkomens, maar het ook zijn dat ouders met een lager inkomen een voorkeur hebben voor het gebruik van informele opvang, bijvoorbeeld omdat ze dichter in de buurt wonen van grootouders. Ook is het mogelijk dat ouders met een lager inkomen minder dagen werken, waardoor de opvang beter zelf te regelen is.

Figuur 7. Ontwikkeling gebruik kinderopvangtoeslag onder werkende twee ouderhuishoudens[16]

[14] Ouders met een verzamelinkomen boven de € 118.189 ontvingen in 2013 geen kinderopvangtoeslag voor hun eerste kind en staan daarom niet in de cijfers. Dit kan voor 2013 een onderschatting betekenen van het gebruik van kinderopvang.

[15] De gebruikte definitie is ouders met een kind in de leeftijd 0-12 jaar met (beiden) persoonlijk primair inkomen. Het gebruik van kinderopvang is gedefinieerd als ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen.

[16] 2013 is het meest recente jaar in deze CBS-cijfers.



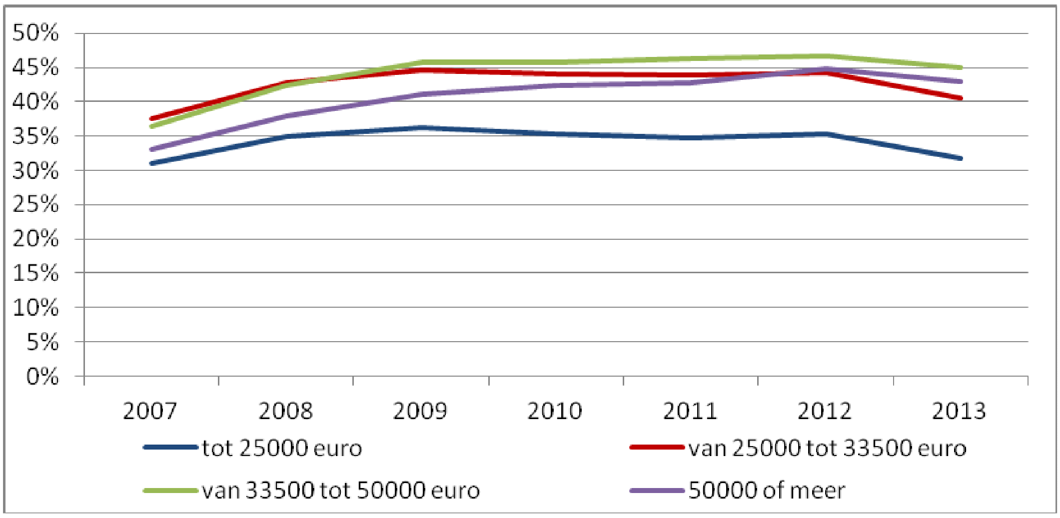
Bron: CBS

Bovenstaande grafiek laat ook zien dat de ontwikkeling voor alle inkomensklassen op het oog opvallend gelijk is. Het gebruik bij alle inkomens is tussen 2007 en 2013 met circa 8 - 10 procentpunt toegenomen. Relatief gezien is het gebruik bij lagere inkomens sneller toegenomen dan bij hogere inkomens, omdat het gebruik van kinderopvang onder die inkomens lager ligt. De relatieve groei is bij de laagste inkomensgroep ongeveer 50% , terwijl het gebruik bij de twee hoogste inkomensgroepen is toegenomen met ongeveer 30%. Uit de realisatiecijfers voor 2013 en 2014 blijkt dat het gebruik onder de lagere inkomensgroepen relatief harder is teruggelopen. Dit wordt deels verklaard doordat de economische crisis de lagere inkomens relatief hard heeft geraakt. Uit de studie van het SCP naar de krimp in de kinderopvang blijkt ook dat baanverlies een belangrijke reden is geweest voor het niet langer gebruik maken van kinderopvang. Indien een van de ouders zijn baan verliest, neemt de omvang van de groep werkende ouders binnen die groep dus ook af (noemereffect).

Bij (werkende) alleenstaande ouders ligt het gebruik van kinderopvang voor alle inkomensgroepen een stuk hoger. Het gebruik van kinderopvang ligt daar, ook voor de laagste inkomensgroepen, boven de 30%. Ook is het verschil tussen de verschillende inkomensgroepen kleiner dan bij twee ouderhuishoudens. Een belangrijke verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat alleenstaande ouders minder mogelijkheden hebben om de opvang informeel te regelen en daarom meer zijn aangewezen op formele opvang.

Figuur 8. Ontwikkeling gebruik kinderopvangtoeslag onder werkende alleenstaande ouders[17]

[17] 2013 is het meest recente jaar in deze CBS-cijfers. Bij alleenstaande ouders zijn de inkomensgroepen boven de € 50.000 samengevoegd vanwege een klein aantal waarnemingen bij die groepen.



Bron: CBS

Het verschil in gebruik van kinderopvang tussen verschillende inkomens is een belangrijk aandachtspunt voor financiële toegankelijkheid. Werkende ouders maken vaker gebruik van kinderopvang naarmate ze een hoger inkomen hebben. Het is belangrijk om nader te onderzoeken waardoor dit komt. In deze beleidsdoorlichting is als startpunt daarvoor gekeken naar de invloed van het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner. De gedachte is dat ouders makkelijker de opvang informeel kunnen regelen als de minst werkende partner een kleine baan heeft.

Deze hypothese wordt inderdaad ondersteund door de cijfers. Ouders waarvan één van de ouders een kleine deeltijdbaan heeft (<0,60 fte) maken minder vaak gebruik van formele kinderopvang dan huishoudens waarbij beide ouders een grotere baan hebben. Gemiddeld zit daar een verschil van circa 20 procentpunt tussen. Een kleine deeltijdbaan (< 0,60 fte) komt ook vaker voor bij lagere inkomens dan bij hogere inkomens. Zo heeft circa 60% van de minst werkende partner met een verzamelinkomen tot € 33.500 een kleine deeltijdbaan. Bij de twee hoogste inkomensgroepen is dit circa 30%. Een deel van de verklaring dat werkende ouders met een lager inkomen minder gebruik maken van kinderopvang is dus waarschijnlijk dat de minst werkende partner vaker een kleine deeltijdbaan heeft en daardoor opvang makkelijker informeel te regelen is. Ook geldt dat bij ouders met een hoger opleidingsniveau het vaak meer geaccepteerd is gebruik te maken van kinderopvang

Tabel 7. Ouders met kinderopvangtoeslag als percentage van werkende ouders naar inkomen en deeltijdfactor minst werkende partner in 2013[18]

			Huishoudinkomen (€)					
	Deeltijd-factor	**Totaal**	**Tot 33 500**	**25 000 - 33 500**	**33 500 - 50 000**	**50 000 - 67 000**	**67 000 - 100 500**	**100 500 of meer**
Alleenstaande ouders	Totaal	40	32	41	45	44	44	35
Paar met kinderen	Totaal	42	23	23	29	37	44	49
Paar met kinderen	0,01-0,60	31	22	23	26	29	33	34
Paar met kinderen	0,61-0,80	52	31	33	41	49	54	57

[18] Voor paren waarbij de minst werkende partner een deeltijdbaan heeft van meer dan 0,81 fte zijn bij inkomens tot 50.000 te weinig waarnemingen om een representatief beeld te geven.

Paar met kinderen	0,81-1,00	49	-	-	-	41	47	53

Bron: CBS

Tegelijkertijd is dit nog geen sluitende verklaring. De economische crisis zal hier misschien ook een rol spelen, net zoals sociaal-culturele factoren. Het is daarbij ook de vraag in hoeverre het beleid van de overheid dit verschil in gebruik beïnvloedt. In de afgelopen jaren is het gebruik onder lagere inkomens wel sneller toegenomen dan bij hogere inkomens, waardoor de verschillen iets zijn afgenomen.

Maximum uurprijs

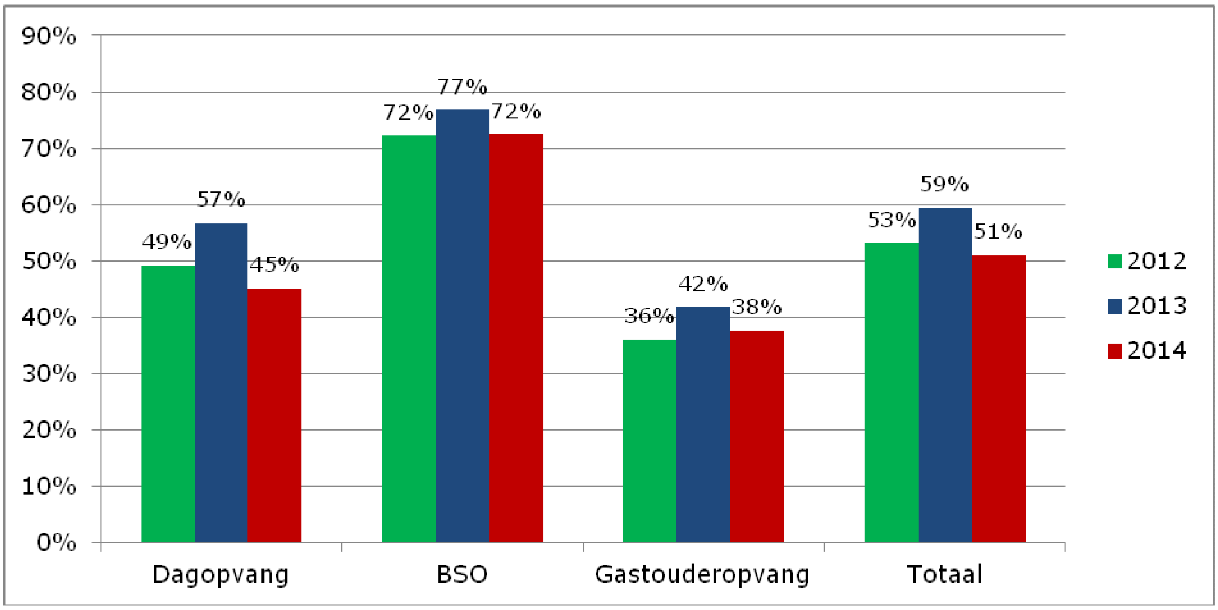
De maximaal te vergoeden uurprijs is het maximum waarover ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Als de kinderopvanginstelling een uurprijs boven de maximum uurprijs hanteert, betalen ouders het gedeelte daarboven volledig zelf. Het hanteren van een maximum uurprijs verbetert de budgettaire beheersbaarheid van de kosten voor kinderopvang vanuit de overheid. De maximum uurprijs zorgt namelijk voor een plafond op de kosten die de overheid vergoedt.

Zoals de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek 2013 aangeeft zorgt de systematiek van de maximum uurprijs er ook voor dat ouders gestimuleerd worden te kiezen voor contracten met een relatief lage uurprijs die niet (veel) hoger ligt dan de maximum uurprijs. De maximum uurprijs die kinderopvanginstellingen vragen is vaak afhankelijk van het aantal weken per jaar dat wordt afgenomen: hoe meer weken, hoe lager de uurprijs. Hierdoor is het voor ouders gunstig om te kiezen voor een contract met veel weken, ook wanneer ouders niet alle uren gebruiken. Zo is een gezin met 1,5 keer modaal inkomen en 2 kinderen in de buitenschoolse opvang circa 15 euro per maand goedkoper uit bij een contract van 52 weken dan bij een contract van 40 weken. De overheid betaalt hieraan echter circa 190 euro per maand meer.

Als alternatief voor de systematiek van de maximum uurprijs, geeft de Algemene Rekenkamer de maximale maandprijs. De overheid vergoedt dan een deel van de kosten tot aan een maximaal bedrag per maand. De maximum uurprijs wordt dan losgelaten. Het nadeel van dit alternatief is dat deze systematiek ouders die veel kinderopvang afnemen benadeelt ten opzichte van ouders die weinig kinderopvang afnemen. Het maximale maandbedrag is immers sneller bereikt voor ouders die 3 dagen kinderopvang of meer afnemen dan voor ouders die 1 dag kinderopvang per week afnemen. Dit is een onwenselijk effect van dit alternatief, omdat het een perverse prikkel geeft voor de arbeidsparticipatie. Ouders die meer dagen werken en daardoor meer opvang nodig hebben, bereiken sneller het maximaal maandbedrag en gaan er dus op achteruit. Het voorstel van de Algemene Rekenkamer heeft negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid, en is daarmee geen verbetering ten opzichte van de huidige systematiek.

De kosten boven deze maximum uurprijs zijn voor rekening van de ouders. Vooral voor lagere inkomens komt het harder aan als zij een gedeelte van de maximum uurprijs volledig zelf moeten betalen. De laagste inkomens krijgen tot aan de maximum uurprijs meer dan 90% vergoed en betalen het gedeelte boven de maximum uurprijs volledig zelf. Als onderdeel van de bezuinigingen is de maximum uurprijs voor de buitenschoolse opvang en gastouderopvang in 2010 verlaagd. Verder is de maximum uurprijs in 2012 niet geïndexeerd. Deze maatregelen zorgen ervoor dat het verschil tussen de maximum uurprijs en de gemiddelde uurprijs is toegenomen, met name in de BSO. Zo heeft in de BSO in 2014 72% van de ouders te maken met een uurprijs boven het maximum tarief en in de dagopvang 45%.

Figuur 9. Het aandeel uren dat boven de maximum uurprijs zit naar opvangsoort



Bron: cijfers Belastingdienst, bewerking SZW

Tabel 8. Uurprijzen in de kinderopvang, 2005-2014

Uurprijzen in kinderopvang	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gemiddelde tarieven ondernemers (uurprijzen voor aftopping)										
Dagopvang (excl. gastouderopvang)	5,34	5,45	5,65	5,81	5,97	6,16	6,32	6,45	6,57	6,71
Buitenschoolse opvang (excl. gastouderopvang)	5,51	5,68	5,80	5,91	5,95	6,10	6,17	6,40	6,53	6,66
0 t/m 3 jarigen gastouderopvang	5,22	5,43	5,71	5,86	5,86	5,49	5,34	5,43	5,47	5,55
4 tot 12 jarigen gastouderopvang	5,22	5,43	5,71	5,86	5,98	5,53	5,32	5,40	5,44	5,54
Maximum uurprijzen										
Dagopvang	5,68	5,72	5,86	6,10	6,10	6,25	6,36	6,36	6,46	6,70
Buitenschoolse opvang	6,13	6,03	6,02	6,10	6,10	5,82	5,93	5,93	6,02	6,25
0 t/m 3 jarigen gastouderopvang	5,68	5,72	5,86	6,10	6,10	5,00	5,09	5,09	5,17	5,37
4 tot 12 jarigen gastouderopvang	6,13	6,03	6,02	6,10	6,10	5,00	5,09	5,09	5,17	5,37
Relatief verschil gemiddelde t.o.v. maximum uurprijzen										
Dagopvang (exclusief gastouderopvang)	-6,0%	-4,7%	-3,6%	-4,8%	-2,1%	-1,4%	-0,6%	1,4%	1,7%	0,1%
Buitenschoolse opvang (excl. gastouderopvang)	-10,1%	-5,8%	-3,7%	-3,1%	-2,5%	4,8%	4,0%	7,9%	8,5%	6,6%
0 t/m 3 jarigen gastouderopvang	-8,1%	-5,1%	-2,6%	-3,9%	-3,9%	9,8%	4,9%	6,7%	5,8%	3,4%
4 tot 12 jarigen gastouderopvang	-14,8%	-10,0%	-5,1%	-3,9%	-2,0%	10,6%	4,5%	6,1%	5,2%	3,2%

Bron: Belastingdienst, berekening SZW

3.3 Conclusie

Het doel is dat de kinderopvang toegankelijk is voor ouders, zowel fysiek als financieel. Het kinderopvangbeleid heeft geen directe invloed op fysieke toegankelijkheid, omdat de marktwerking het aanbod van kinderopvang bepaalt. Bij fysieke toegankelijkheid is daarom gekeken of de markt voor kinderopvang goed werkt en of aanbod en vraag op elkaar aansluiten.

Ondanks het effect van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag en de economische crisis is de fysieke toegankelijkheid de afgelopen jaren verbeterd. Ouders hebben voldoende toegang tot kinderopvang. Gemiddeld gezien hebben ouders in Nederland 15 kinderdagverblijven en 13 BSO's binnen een straal van drie kilometer in 2014. Ook bieden instellingen bieden steeds meer keuze in verschillende typen contracten, zodat ouders bijvoorbeeld geen opvang af hoeven te nemen tijdens

hun vakantie. Cijfers van het CBS laten ook zien dat ouders gemiddeld minder uren opvang per dag zijn gaan afnemen in de periode 2009-2013, maar niet minder dagen opvang.

Financiële toegankelijkheid van kinderopvang gaat over de vraag of werken lonend is voor ouders met jonge kinderen. Als de marginale druk minder is dan 100% loont het, economisch gezien, om (meer) te gaan werken. Als de marginale druk hoger is dan 100% dan loont het, economisch gezien, niet om (meer) te gaan werken.

De marginale druk is in de periode van 2010-2014 verslechterd door de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag. Door de maatregelen voor 2016 in het kader van de belastingherziening, zoals de verhoging van de kinderopvangtoeslag, is de financiële toegankelijkheid verbeterd. Voor hogere inkomens en voor gezinnen die relatief veel uren kinderopvang afnemen zorgen de kinderopvangkosten voor een relatief hoge marginale druk. De systematiek van de kinderopvangtoeslag waarbij gekeken wordt naar het verzamelinkomen, zorgt ervoor dat vooral voor huishoudens met een relatief hoog inkomen en met kinderen die naar de dagopvang gaan, meer werken nauwelijks loont voor de partner die het minste werkt. Dat de marginale druk voor huishoudens die veel uren kinderopvang afnemen hoger ligt, is een logisch gevolg van het kinderopvangstelsel. Ouders brengen een kind tussen de 0-4 jaar een hele dag naar de opvang, terwijl een kind op de basisschool alleen voor- en naschoolse opvang nodig heeft.
Het gebruik onder werkende ouders naar inkomen laat zien dat juist huishoudens met een hoger inkomen relatief vaak gebruik maken van kinderopvang. De hoge marginale druk voor die huishoudens vertaalt zich dus niet meteen door in een lager gebruik van kinderopvang. Het is de vraag of een hogere marginale druk bij gebruik van dagopvang ten opzichte van BSO wenselijk is. De financiële toegankelijkheid van de dagopvang is daardoor lager dan voor de BSO en werken is dan dus ook minder lonend.

Het gebruik van kinderopvang onder werkende ouders laat zien dat lagere inkomens minder vaak formele kinderopvang afnemen. Hogere inkomens maken bijna twee keer zo vaak gebruik van formele kinderopvang als lagere inkomens. Een deel van de verklaring hiervoor is de mate waarin de minst werkende partner in deeltijd werkt. Tegelijkertijd is dit nog geen sluitende verklaring. Hierbij kan financiële toegankelijkheid misschien een rol spelen. Ook kan de economische crisis hierop van invloed zijn, net zoals sociaal-culturele factoren. De aanbeveling is om dit verder te onderzoeken en daarbij ook de vraag te betrekken in hoeverre het beleid van de overheid dit verschil in gebruik beïnvloedt.

Kortom: de analyse laat zien dat de kinderopvang fysiek en financieel toegankelijk is. Wel laat de analyse zien dat de marginale druk van ouders met een hoog verzamelinkomen hoog is. Extra werken van de minst verdienende partner loont voor deze groep nauwelijks. Dit laat zich echter nog niet direct zien in een verminderd gebruik van de opvang. Hogere inkomens maken bijna twee keer zo vaak gebruik van de formele opvang. Het volgende hoofdstuk gaat in of de KOT een doelmatig en effectief instrument is om de combinatie arbeid en zorg te bevorderen.

Hoofdstuk 4 Verbeteren van de combinatie arbeid en zorg

Het doel van de kinderopvangtoeslag is dat ouders arbeid en zorg kunnen combineren. Jonge ouders zitten in de drukste fase van hun leven. Belangrijk is dat zij werk en de zorg voor kinderen op een goede manier kunnen combineren. De mogelijkheid om gebruik te maken van kinderopvang speelt hierbij een essentiële rol. Goede en betaalbare kinderopvang zorgt ervoor dat ouders zonder zorgen kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. De kinderopvangtoeslag is daarbij één van de fiscale instrumenten die de participatiebeslissing van ouders met jonge kinderen beïnvloedt. Binnen het totale spectrum van fiscale instrumenten, wordt de kinderopvangtoeslag door het CPB aangemerkt als relatief effectief (Kansrijk arbeidsmarktbeleid). De reden hiervoor is dat bij (met name) vrouwen met jonge kinderen de meeste participatiewinst te behalen is. Maatregelen specifiek gericht op die groep zijn daarom relatief effectief. De meerwaarde van de kinderopvangtoeslag is ook dat ouders aan het werk blijven. Ouders maken gebruik van kinderopvang, zodat zij arbeid en zorg op een goede manier kunnen combineren. Er zijn honderdduizenden ouders die hun kind elke week naar de kinderopvang brengen om vervolgens zelf door te gaan naar hun werk. De baten hiervan zijn breed: een baan biedt ontplooiingsmogelijkheden, het vergroot de kansen op de arbeidsmarkt op lange termijn en een eigen inkomen uit arbeid maakt iemand minder financieel afhankelijk van partner of uitkering.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie nu (paragraaf 4.1) en die van de de afgelopen jaren (paragraaf 4.2).. Vervolgens wordt de relatie gelegd tussen kinderopvang en arbeidsparticipatie. Hiervoor wordt gekeken naar het directe effect, maar worden ook de baten op langere termijn meegenomen (paragraaf 4.3). In paragraaf 4.4. wordt ingegaan op de opvattingen die in Nederland leven over de combinatie arbeid en zorg. Ten slotte wordt ingegaan op diverse onderzoeken waarin het effect van stoppen/doorwerken na het krijgen van kinderen is op de arbeidsmarkt (paragraaf 4.5).

4.1 Arbeidsdeelname nu

De arbeidsparticipatie in Nederland is hoog. Circa 73% van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar is werkzaam. Wanneer de werkzoekenden er bij opgeteld worden dan is 79% van de bevolking werkzaam of werkzoekend (de bruto arbeidsparticipatie). De arbeidsparticipatie verschilt tussen mannen en vrouwen en naar leeftijd. De bruto arbeidsparticipatie in 2014 van mannen tussen de 15 en 65 jaar is 84% en van vrouwen 74%[19]. Ook verschilt de participatie per leeftijd, zo participeren jongeren van 15-25 minder, doordat zij nog onderwijs genieten. Ook onder 55 tot 65-jarigen is de participatie lager dan gemiddeld. In alle leeftijdscategorieën – met uitzondering van de jongste groep – ligt de participatie van mannen hoger dan die van vrouwen. Het verschil is het grootste onder de 55-plussers. In internationaal opzicht is de participatie van zowel mannen als vrouwen hoog[20] (zie ook box internationaal).

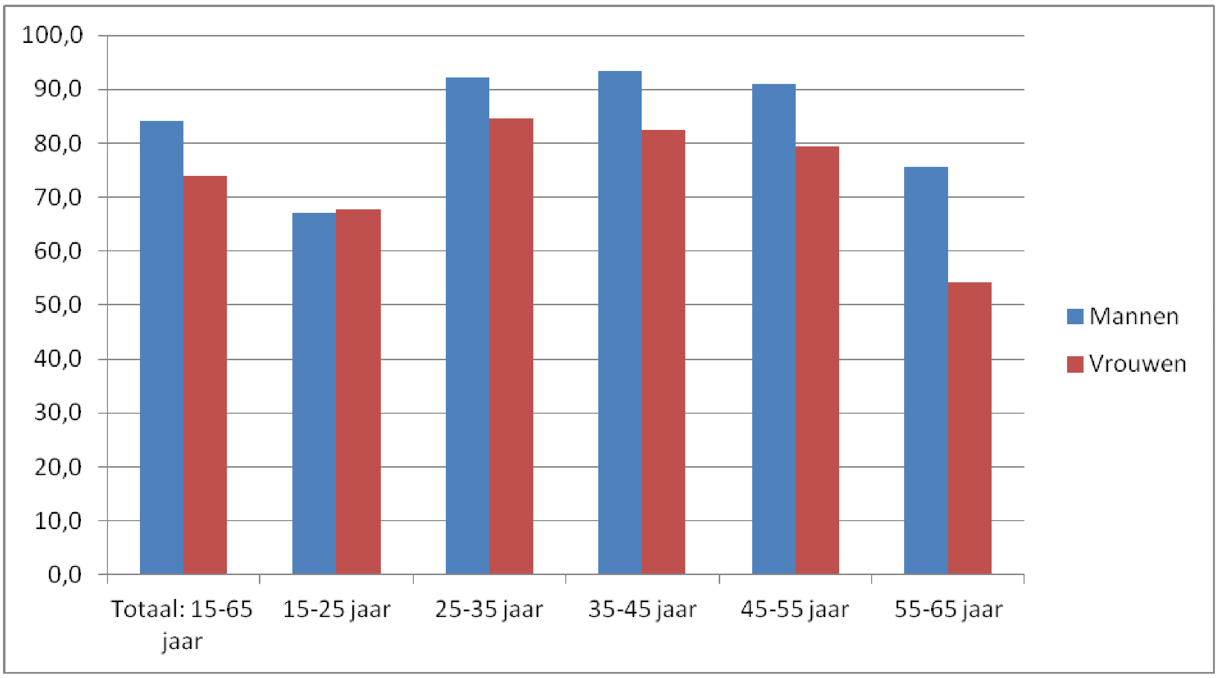
Alhoewel de arbeidsdeelname onder vrouwen hoog is, werkt drie kwart deeltijd, terwijl slechts een kwart van de mannen in deeltijd werkt. De gemiddelde arbeidsduur voor vrouwen ligt met 25 uur per week daardoor een stuk lager dan voor mannen met 36 uur per week[21]. Het gemiddeld aantal gewerkte uren ligt hoger onder jongere cohorten vrouwen.

19 Bron: CBS

20 Bron: OESO, 2015.

21 Bron: CBS. Cijfers hebben betrekking op 2014. Deeltijd is een werkweek van minder dan 35 uur.

Figuur 10: Bruto arbeidsparticipatie in procenten in 2014



Bron: CBS, Statline

Internationaal

In internationaal opzicht is de participatie van vrouwen hoog. In slechts zeven andere OESO landen, waaronder een aantal Scandinavische landen, ligt de participatie hoger[22]. Naast de algehele hoge participatie van vrouwen werken ook moeders relatief vaak. Wel is het opvallend dat de participatie van moeders met kinderen in verschillende leeftijden (0 tot 3, 3 tot 5 en 6-16 jaar) niet veel verschilt in Nederland. In andere landen participeren moeders met kinderen onder de 3 jaar juist minder op de arbeidsmarkt dan moeders met kinderen van 3-5 en moeders met kinderen van 6-16 participeren nog iets meer. Hierdoor is de participatie van moeders met jonge kinderen relatief hoog in Nederland, maar ligt de participatie van moeders met oudere kinderen maar net iets hoger dan het internationaal gemiddelde.[23]

Alhoewel de participatie van moeders relatief hoog is, werken bijna alle moeders deeltijd. Ook vrouwen zonder kinderen werken relatief vaak deeltijd. Uit een vergelijking van de Europese Commissie blijkt dat in 2010 zowel vrouwen met als zonder kinderen in Nederland relatief vaak in deeltijd werken. In andere Europese landen geldt dit slechts voor een klein deel van de vrouwen zonder kinderen. Vrouwen met kinderen werken wel iets vaker deeltijd, maar de meerderheid – van de vrouwen die blijven werken – werkt voltijd [24].

In Nederland is de meest voorkomende combinatie bij paren dat één partner voltijd werkt en één partner deeltijd. Meestal is het de moeder die deeltijd werkt. In de meeste andere landen werken, werken tweeverdieners juist vaak beiden voltijds, zie figuur.[25].

Figuur 10, participatie paren met kinderen van 0-14, 2011

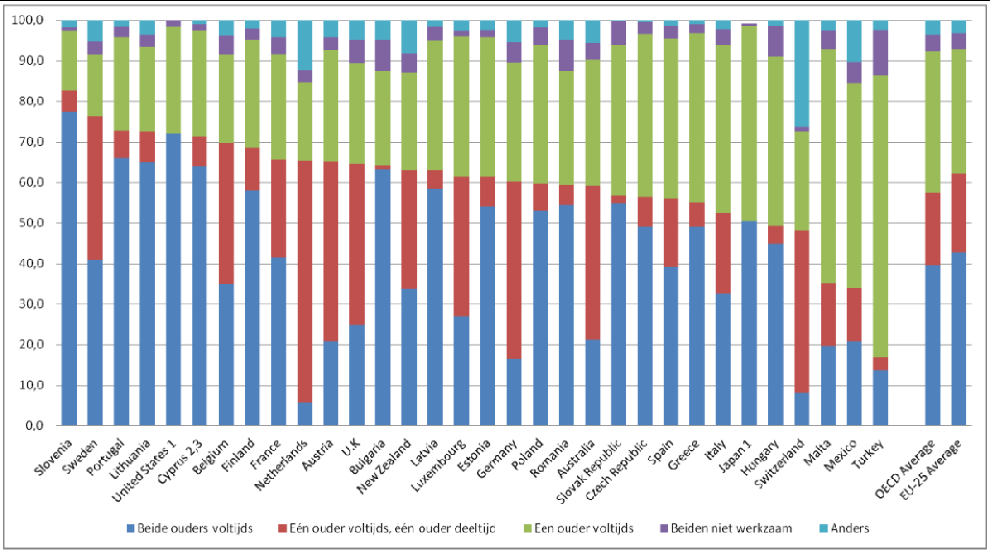
---

[22] Bron: OESO

[23] OESO,LMF1.2: Maternal employment rates

24 EC, 2014, parents at work, men and women participating in de labour force

25 OESO, LMF 2.2 Usual_working_hours_of_couple_parents_Sep2013. Voor Nederland is voltijd werk hierbij gedefinieerd als meer dan 35 uur.



Bron: OESO NB: onder *Anders* vallen ook koppels die beiden deeltijd werken.

4.2. Arbeidsdeelname historisch

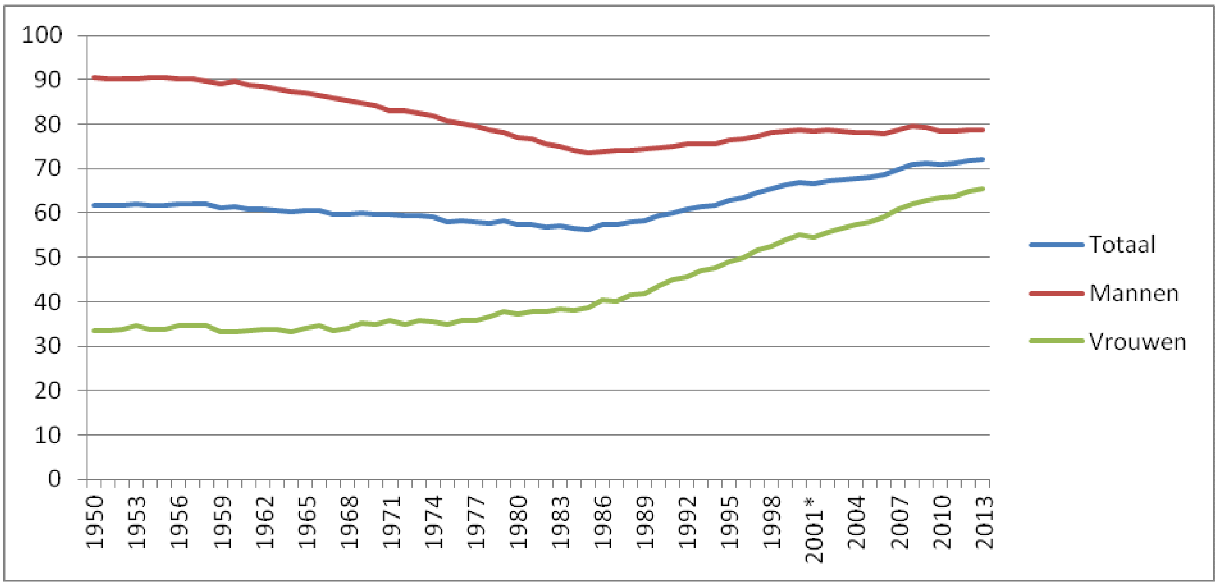
Terugkijkend vanaf 1950, zie figuur 9[26], is de arbeidsparticipatie van mannen gedaald tot halverwege de jaren 80 en daarna weer gestegen[27]. De arbeidsparticipatie van vrouwen is tot de halverwege de jaren 80 heel licht gestegen. Begin jaren 80 was Nederland wat betreft arbeidsdeelname van vrouwen nog één van de slechtst scorende landen[28] maar in de jaren 90 neemt de arbeidstijd sterk toe. Dat er al veel winst is geboekt in de arbeidsdeelname maakt het steeds moeilijker om via de kinderopvangtoeslag of ander fiscaal instrumentarium vrouwen te stimuleren om te gaan werken. Dat is ook terug te zien in de flinke daling van de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen in de afgelopen drie decennia[29]. Theeuwes en Woittiez (1992) concludeerden dat deze elasticiteit ongeveer 1 was in de jaren tachtig van de vorige eeuw. In het laatste CPB model is de arbeidsaanbodelasticiteit zo'n 0,4 voor vrouwen. Dit betekent dat in de jaren tachtig een toename van het loon met 1% nog resulteerde in een stijging van het arbeidsaanbod van 1%, terwijl deze stijging op dit moment nog maar 0,4% bedraagt.

Onder jongere cohorten vrouwen ligt de participatie hoger dan onder oudere cohorten. Onder jongere cohorten is de afname in participatie bij het krijgen van kinderen veel minder dan onder oudere cohorten[30]. Deels hangt de hogere participatie onder jongere cohorten samen met een stijging van het opleidingsniveau. Er zijn steeds meer hoger opgeleide vrouwen en onder hoger opgeleiden is de participatie hoger. Maar ook onder de lager en middelbaar opgeleide vrouwen is er sprake van een toename van de arbeidsparticipatie[31]. Toenemende mogelijkheden om in deeltijd te werken stelden vrouwen meer in staat te participeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast ondersteunde het beleid deze ontwikkeling (via onder meer ouderschapsverlof en de kinderopvangtoeslag).

---

26 NB, hierbij wordt de 12-uursgrens gehanteerd, omdat er voor historische reeksen geen 1-uursgrens beschikbaar is.
27 De daling van de participatie van mannen kwam onder andere door langere onderwijsdeelname en uitbreiding van de sociale zekerheid.
28 OECD, 2011, doing better for families
29 CPB, kansrijk arbeidsmarktbeleid
30 CBS, 2013, perspectief op veranderde levenslopen: leven, leren en werken naar geboortegeneratie
31 CBS, 2013, veranderende beroepsloopbanen van mannen en vrouwen

Figuur 11: Bruto arbeidsparticipatie 1950-2013 (12 uursgrens)



Bron: CBS, Statline, * Revisie in 2001

4.3. Combineren arbeid en kinderen

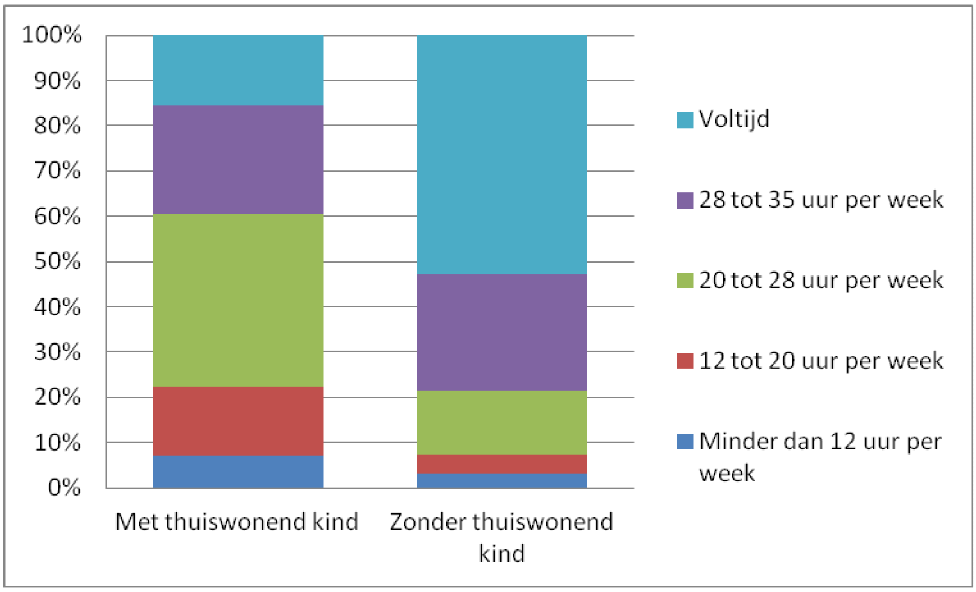
In lijn met de verhoogde arbeidsparticipatie van vrouwen, blijven vrouwen steeds vaker werken wanneer ze kinderen krijgen. In 2013 stopte nog maar 8% van de moeders na de geboorte van het eerste kind. Daarnaast blijft een groot deel van de moeders nu evenveel werken. Van de moeders die stoppen met werken geldt dit relatief vaker voor lageropgeleide moeders dan voor hoogopgeleide moeders. Bij vaders blijft het overgrote deel na de geboorte van het eerste kind evenveel of meer werken. Daarin is nauwelijks iets in veranderd het afgelopen decennium.[32]

Alhoewel dus het grootste deel van de moeders evenveel blijft werken na de geboorte van hun eerste kind, werkt het grootste deel van de moeders wel deeltijd. Een deel werkte al deeltijd voordat ze kinderen kregen en een deel schroeft de arbeidsduur terug na de komst van een kind. Figuur 12 illustreert het verschil tussen werkende vrouwen met en zonder kinderen in de leeftijdscategorie 25-45 jaar. De grafiek laat zien dat ruim 60% van de werkende vrouwen met een thuiswonend kind minder dan 28 uur per week werkt. Dit is wel minder dan in 2003, toen dit nog voor ruim 70% gold. Van de werkzame vrouwen in deze leeftijdscategorie zonder thuiswonend kind werkt maar iets meer dan 20% minder dan 28 uur. Deze cijfers gelden voor samenwonende vrouwen in paren. Voor alleenstaande moeders geldt dat zij – hoewel ze minder participeren – vaker een grote baan hebben dan moeders met een partner[33].

[32] Bron: SCP/CBS emancipatiemonitor 2014

[33] Bron: CBS

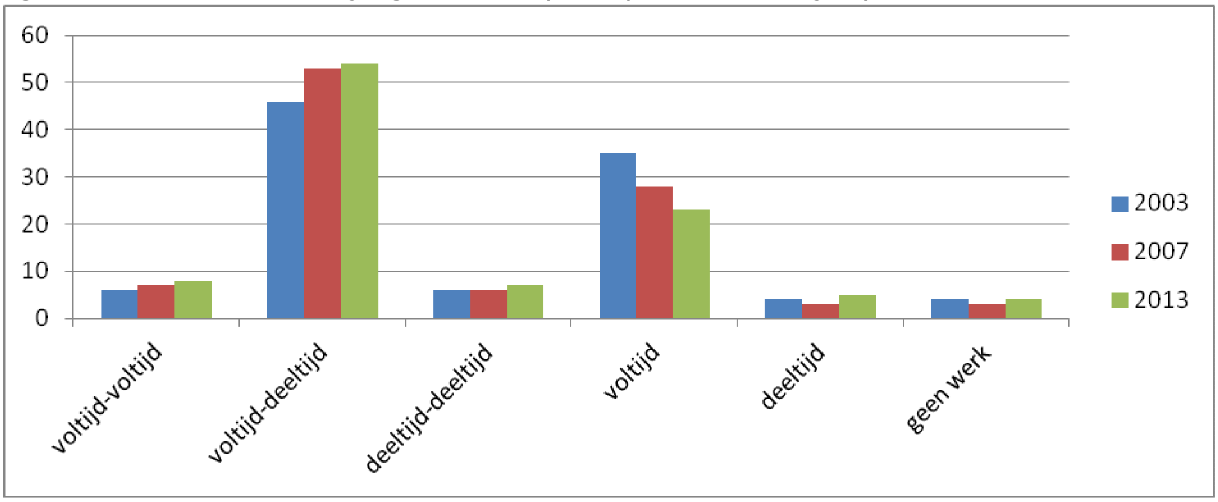
Figuur 12: Arbeidsduur werkzame vrouwen tussen de 25-45 jaar, partner in paar met en zonder kind, in 2014



Bron: CBS

Doordat vrouwen in toenemende mate (in deeltijd) blijven werken als ze kinderen krijgen, neemt het aandeel tweeverdieners met kinderen toe. In 2013 zijn bij bijna 70% van de paren met kinderen, beide ouders werkzaam. In 2003 was dit nog 58%. De toename vond vooral plaats tussen 2003 en 2007. De laatste jaren is dit aandeel niet veel gewijzigd. Van de werkende ouders is de combinatie voltijd-deeltijd veruit het meest voorkomend. Dat beide ouders voltijd werken komt bij slechts 8% van de ouders voor en dat beide ouders deeltijd werken komt bij 7% van de ouders voor. Het aantal tweeverdieners onder huishoudens met twee ouders hangt samen met de leeftijd van het jongste kind. Hoe jonger het jongste kind, hoe vaker beide ouders werken[34]. Waarschijnlijk komt dit, doordat de moeders ook jonger zijn en dus vaker werken. Bij jongere cohorten vrouwen is een groter aandeel actief op de arbeidsmarkt.

Figuur 13: Paren met minderjarige kinderen (beide partners 25-50 jaar)



Bron: Emancipatiemonitor SCP/CBS 2014, nb minder dan 12 uur werk per week wordt meegenomen als 'geen werk'; voltijd is 35 uur of meer per week.

[34] Bron: CBS, maatwerktabel

4.4 Opvattingen over arbeid en zorg

Uit onderzoek blijkt dat vrouwen de keuze voor deeltijdwerk motiveren met een voorkeur voor een prettige combinatie met hun privéleven, huishouden, zorg voor kinderen, en mantelzorg.[35] Veranderende culturele patronen hebben een grote invloed op de combinatie van arbeid en zorg.

De acceptatie van werkende moeders die gebruiken maken van kinderopvang is sinds de jaren '80 enorm toegenomen (bron: Emancipatiemonitor 2014). Het lijkt nu bijna niet meer voor te stellen, maar begin jaren '80 circa 65% van de bevolking er bezwaar tegen dat moeders werken en hun kind dan naar de kinderopvang brachten. De afgelopen 3 decennia is een stijging te zien in de acceptatie van werkende moeders in combinatie met het gebruik van kinderopvang. De laatste cijfers over 2012 laten zien dat 80% van de vrouwen en 71% van de mannen er geen bezwaar tegen hebben of zelfs aanbevelen als moeders zouden werken en hun kinderen dan naar de kinderopvang zouden gaan. De opvattingen van mannen en vrouwen verschilden weinig begin jaren '80. Sinds eind jaren negentig is er onder vrouwen meer acceptatie van werkende moeders in combinatie met kinderopvang dan onder mannen.

Tegelijkertijd laten de opvattingen over arbeid en zorg ook zien dat deeltijdwerk door vrouwen nog steeds als meest ideaal wordt beschouwd. Zo wordt voor vrouwen met kinderen tot 4 jaar een baan van twee tot drie dagen het meest geschikt gevonden. Op het moment dat kinderen naar school gaan vindt het grootste gedeelte van de bevolking een baan van drie tot vier dagen per week het meest geschikt. Het minst ideaal vindt men voltijd werkende moeders of moeders die stoppen met werken of één dag in de week werken. Vergeleken met mannen ligt de ideale arbeidsduur van vrouwen lager. Als mogelijke verklaring geeft het SCP dat over het algemeen een vrouw geschikter wordt gevonden om kinderen op te voeden.

4.5 Gevolgen stoppen/doorwerken na het krijgen van kinderen

De gevolgen van stoppen met werken of een kleine deeltijdbaan

Wanneer vrouwen na het krijgen van kinderen de arbeidsuren terugschroeven, dan blijven de uren vaak lager. Vrouwen passen hun arbeidspatroon naar beneden aan als het eerste kind geboren wordt en gedurende het eerste levensjaar van het kind, maar gaan pas weer iets meer werken op het moment dat het kind naar de middelbare school gaat.[36] Het moment dat het kind naar de basisschool gaat, heeft geen invloed op de gewerkte uren van de moeder. Ook als ze weer wat meer gaat werken, blijft het aantal gewerkte uren duidelijk onder het niveau liggen van voordat het kind geboren werd. Dit geeft aan hoe belangrijk de beslissing is die wordt gemaakt over de arbeidsduur op het moment dat het eerste kind wordt geboren. Verder ligt het aantal gewerkte uren voor moeders met meer dan 1 kind wat lager dan voor moeders met 1 kind.[37]

Stoppen met werken of veel minder gaan werken leidt tot een verlies aan vaardigheden en een gat in de carrière. Het verlies aan menselijk kapitaal maakt het moeilijker om een nieuwe baan te vinden of door te groeien in de huidige baan en verkleint daarmee de carrièrekansen van vrouwen met op langere termijn een lager uurloon als gevolg. Een gevolg daarvan is dat deeltijders minder vaak een leidinggevende functie hebben dan voltijders[38].

Als moeders met jonge kinderen aan het werk blijven in een grotere (deeltijd)baan bevordert dit de economische zelfstandigheid. Economische zelfstandigheid maakt vrouwen (en hun kinderen) minder financieel kwetsbaar voor het verlies van het inkomen van hun partner na (echt)scheiding.

[35] SCP, 2008, Verdeelde tijd: waarom vrouwen in deeltijd werken

[36] Bij het aanpassen van het arbeidspatroon speelt mee dat de contractuele arbeidsduur meestal pas formeel wordt aangepast nadat het ouderschapsverlof is opgebruikt.

[37] Emancipatiemonitor 2012

[38] Emancipatiemonitor 2014

De economische zelfstandigheid van vrouwen is de afgelopen decennia niet evenredig toegenomen met de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Voor economische zelfstandigheid moet ook het urenaanbod en het inkomen uit arbeid worden bevorderd, vooral onder laagopgeleide vrouwen en aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een (kleine) deeltijdbaan, zeker een met een relatief laag uurloon biedt geen economische zelfstandigheid. Zo is de belangrijkste verklaring voor het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen de arbeidsduur. Dat de meeste vrouwen met een baan in deeltijd werken terwijl mannen juist relatief veel uren werken, is een belangrijke verklaring voor het verschil in arbeidsinkomen (SCP/CBS emancipatiemonitor 2014).

Dat vrouwen over het algemeen een lager inkomen hebben uit betaald werk, betekent ook dat ze bij een eventueel verlies van arbeid een lagere werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Ook leidt dit uiteindelijk tot een lager werkgerelateerd pensioen voor vrouwen. Daarnaast heeft een kleine deeltijdbaan gevolgen voor de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen. Uit onderzoek blijkt dat naarmate vrouwen meer verdienen, zij meer uren aan werk besteden en de verdeling van zorgtaken met hun partner gelijker is (tot een bepaalde hoogte).

Onderzoek van het SCP
Het SCP heeft gekeken naar de relatie tussen de kosten van kinderopvang en arbeidsparticipatie voor de periode 2011 en 2012[39]. Dit is gedaan middels enquêtes bij ouders die potentieel gebruiker, gebruiker of voormalig gebruiker zijn van de kinderopvang. De onderzoekers hebben gekeken waarom het gebruik van kinderopvang is afgenomen en welke consequenties dat heeft gehad voor de arbeidsparticipatie van ouders en het combineren van arbeid en zorg.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat hoewel het gebruik van kinderopvang de afgelopen jaren is gedaald, in de meeste gevallen minder kinderopvang niet tot een vermindering van de arbeidsparticipatie bij ouders heeft geleid. De belangrijkste verklaring waarom ouders minder zijn gaan werken, is de economische crisis. Ouders zijn werkloos geworden of noodgedwongen minder uren gaan werken. Dit vertaalt zich vervolgens door in minder gebruik van kinderopvang.

De daling in het gebruik van kinderopvang in 2012 komt door zowel een verminderde instroom als een grotere uitstroom. De onderzoekers hebben gekeken hoe ouders dit hebben opgevangen. Als ouders (noodgedwongen) besluiten minder gebruik te maken van kinderopvang, wordt dit vaak opgevangen doordat ouders minder gaan werken, stoppen met werken of ouderschapsverlof nemen. Een andere veelgenoemde optie is het gebruik van informele opvang om het verminderde gebruik van formele opvang op te vangen. Vooral grootouders worden dan vaak ingeschakeld. Verder blijkt ook flexibel werken uitkomst te bieden.

In het onderzoek is vervolgens gekeken naar de relatie tussen minder gebruik van kinderopvang en minder werken. In de meeste gevallen leidt minder opvang niet tot een vermindering van de arbeidsduur bij ouders. Driekwart van de vaders en tussen tweederde (bso) tot ruim de helft (dagopvang) van de moeders werkt nog evenveel ondanks de vermindering in het gebruik van kinderopvang. Aan de ouders die minder zijn gaan werken én minder opvang afnemen, hebben de onderzoekers gevraagd wat de reden daarvoor is. In de meeste gevallen is minder werken de reden voor minder opvang, niet andersom. Vaak zijn ouders geheel of gedeeltelijk ontslagen. Een andere reden is dat zij zelf hebben besloten om minder te gaan werken en zo bijvoorbeeld meer bij hun kind kunnen zijn. Ten opzichte van de totale onderzoeksgroep, dus alle ouders die in 2011 gebruikmaakten van formele opvang, gaat het om 2% à 3% (dagopvang vs. buitenschoolse opvang) die nu minder uren werken omdat ze minder gebruik maken van kinderopvang.

4.6 Conclusie

Formele kinderopvang maakt het combineren van arbeid en zorg voor ouders eenvoudiger. Over de afgelopen decennia zijn vrouwen zijn in toenemende mate – in deeltijd – actief geworden op de

[39] SCP. Krimp in de kinderopvang

arbeidsmarkt. Daarmee is het aantal tweeverdieners met kinderen fors toegenomen. Steeds meer kinderen gaan naar de kinderopvang en de maatschappelijke opvattingen hierover zijn in toenemende mate positief. Het combineren van het krijgen van kinderen met werk, heeft grote private baten, namelijk een hoger inkomen op zowel de korte als de langere termijn. Ook zorgt de participatie voor een hogere economische zelfstandigheid, wat de kans dat een beroep moet worden gedaan op een uitkering verkleint.

De kinderopvangtoeslag draagt bij aan de financiële toegankelijkheid van formele opvang en stimuleert op die wijze de participatie. In de praktijk is de keuze om te (blijven) werken natuurlijk is niet alleen gebaseerd op de private baten voor ouders, maar is de keuze afhankelijk van veel factoren, zoals de beschikbaarheid van informele of formele zorg, de opvattingen over (formele) opvang, de staat van de arbeidsmarkt, de financiële situatie en de mogelijkheid om parttime te werken. Zoals het SCP laat zien, kunnen de effecten van deze factoren op de participatie groter zijn dan de effecten van de financiële toegankelijkheid. Daarnaast wordt het steeds lastiger om de participatie verder te verhogen, omdat de participatie al vrij hoog ligt. Desondanks is de kinderopvangtoeslag wel een van de meest effectieve middelen voor het verhogen van de arbeidsparticipatie in het huidige (fiscale) instrumentarium, zo blijkt uit analyse van het CPB.

Uit verschillend onderzoek blijkt dat vrouwen met jonge kinderen relatief gevoelig zijn voor financiële prikkels. Aangezien de kinderopvangtoeslag zich vooral op deze categorie richt, is deze toeslag een relatief effectief middel om de participatie te stimuleren, ook al zijn de effecten kleiner dan in het verleden. Daarbij is wel belangrijk vast te stellen dat een verandering in de hoogte van de kinderopvangtoeslag ook leidt tot substitutie tussen formele en informele opvang. In de praktijk blijkt de vraag naar formele kinderopvang sterker te reageren op veranderingen in de kinderopvangtoeslag dan de arbeidsmarktparticipatie[40]. Omgekeerd is de economische crisis de belangrijkste verklaring waarom ouders minder zijn gaan werken de afgelopen jaren en niet de kosten van kinderopvang. Ouders zijn werkloos geworden of zijn noodgedwongen minder uren gaan werken. Dit vertaalt zich vervolgens in de lagere vraag naar kinderopvang.

[40] Vooral in de eerste kindtabel zijn bezuinigingsmaatregelen doorgevoerd. De meeste “eerste kinderen” zitten in de dagopvang.

Hoofdstuk 5 Doelmatigheid vormgeving kinderopvangtoeslag

In de vorige hoofdstukken is gekeken naar de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang en de relatie tussen kinderopvang en arbeid en zorg. Dit hoofdstuk gaat over de doelmatigheid van de huidige vormgeving van de kinderopvang. Kan een andere vormgeving van de kinderopvangtoeslag werken lonender maken en zo de arbeidsparticipatie vergroten?

Om te toetsen hoe doelmatig de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag is voor het stimuleren van de arbeidsparticipatie, heeft het CPB een aantal alternatieven doorgerekend met het nieuwe arbeidsaanbodmodel.[41] Daarbij zijn verschillende keuzes in de kinderopvangtoeslag uitgelicht: de grondslag wat betreft inkomen, de keuze voor een eerste en tweede kindtabel en de afbouw van de tabel. De verschillende varianten worden voornamelijk getoetst op het arbeidsparticipatie-effect. De randvoorwaarde is dat de varianten budgettair neutraal zijn. Het onderzoek van het CPB is bijgevoegd. Hieronder worden een aantal varianten toegelicht die ingaan op verschillende aspecten in de vormgeving van de kinderopvangtoeslag (paragraaf 5.1). In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op een -20% variant. In die paragraaf wordt een verkenning gemaakt van beleidsopties die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. Er wordt in beeld gebracht welke keuzes dit impliceert en welke afwegingen daarbij een rol spelen. Daarbij wordt per beleidsoptie aangegeven met welke maatschappelijke effecten dat naar verwachting gepaard gaat en welke neveneffecten er zijn. De beleidsopties worden budgettair onderbouwd. Afgesloten wordt met een conclusie (paragraaf 5.3).

5.1. Verschillende varianten om doelmatigheid te vergroten?

Inkomensbegrip aanpassen

Twee varianten zijn doorgerekend met een andere grondslag voor het inkomen[42]. In de huidige vormgeving wordt de hoogte van de kinderopvangtoeslag bepaald (mede) door het verzamelinkomen van beide partners. Zoals de Commissie Van Dijkhuizen ook al constateerde, zorgt deze vormgeving ervoor dat de minst verdienende partner te maken heeft met een hoge marginale druk en dat een extra dag werken soms nauwelijks lonend is. De aanbeveling die zij deden was uit te gaan van alleen het inkomen van de minst verdienende partner. Dit zou een extra dag werken in potentie lonender maken voor een grote groep deeltijdwerkers. Bij de doorrekening is de uitwerking in het rapport van de commissie van Dijkhuizen aangehouden. De andere variant die is doorgerekend wordt de hoogte van de toeslag bepaald op alleen het inkomen van de kostwinner.

Uitgaan van het inkomen van de minst verdienende partner in plaats van het verzamelinkomen voor de berekening van de kinderopvang heeft een negatief effect op arbeidsparticipatie. De oorzaak van het negatieve effect is dat de marginale druk van de tweede verdiener wordt vergroot: als de tweede verdiener meer gaat werken en dus meer gaat verdienen, heeft dat direct invloed op de hoogte van de toeslag. Het inkomen van de hoofdkostwinner, veelal mannen, telt niet mee bij de bepaling van de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Tweede verdieners – meestal vrouwen – reageren relatief sterk op financiële prikkels. Deze variant is dus vooral ongunstig voor het arbeidsaanbod in uren. Er is wel een groep vrouwen bij deze variant die in een kleine deeltijdbaan gaat werken, omdat zij relatief veel toeslag krijgen (het verzamelinkomen is wel hoog). Per saldo is het effect op de arbeidsparticipatie voor jonge ouders echter negatief (-0,1%).

---

[41] Onderzoek Alternatieve Vormgeving Kinderopvangtoeslag, CBP

[42] Bij beide varianten is uitgegaan van een aparte tabel voor alleenstaande ouders, omdat zij anders benadeeld zouden worden.

Het CPB heeft ook de tegenovergestelde variant doorgerekend, namelijk een koppeling van de toeslag aan de meest verdienende partner. Er vindt dan een verschuiving plaats van huishoudens met een meer ongelijke verdeling van inkomen tussen partners, naar huishoudens met een meer gelijke verdeling van inkomen tussen partners. Huishoudens waarbij beide partners evenveel verdienen, vallen immers meer terug in de tabel (met hoger vergoedingspercentage) dan huishoudens waarbij de hoofdkostwinner het grootste deel van het huishoudinkomen voor zijn/haar rekening neemt. De minst verdienende partner ervaart hierdoor geen marginale druk van de afbouw van de kinderopvangtoeslag als hij/zij meer gaat werken. Hierdoor neemt de arbeidsparticipatie (in uren) van (met name) vrouwen in stellen toe. Het totale effect op de arbeidsparticipatie van jonge ouders (in uren) is beperkt in deze variant (+0,1%). Deze variant zorgt voor een herverdeling van de toeslag van huishoudens waarbij het inkomen relatief scheef verdeeld is, naar huishoudens met een meer gelijke verdeling van het inkomen over partners.

Tabel 9. uitkomsten doorrekening varianten (mutatie in %)

Variant	Personen met jongste kind 0-11 jr	Totale populatie	Totale populatie
	Arbeidsparticipatie in uren	Arbeidsparticipatie in uren	Gini coëfficiënt[43]
Inkomen minstverdienende partner	-0.1	0.0	0.1
Inkomen meest verdienende partner	0.1	0.0	0.0
Aparte tabel KDV/BSO	-0.1	0.0	0.1
Vaste eigen bijdrage	0.1	0.0	0.1
Kwantumkorting	0,0	0,0	0,0
IACK	-0,3	-0,1	0,0

Bron: CPB

Een aparte tabel voor de dagopvang en BSO
De huidige vormgeving van de toeslagtabellen maakt de dagopvang relatief duur ten opzichte van de buitenschoolse opvang. Bij de dagopvang nemen ouders meer uren af en krijgen ouders vaak een lager toeslagpercentage. Dat laatste komt doordat de toeslagtabel voor het tweede kind hoger is dan het eerste kind. Het tweede kind is het kind met de minste uren kinderopvang en dit is vaak het oudste kind dat naar de BSO gaat. Verder is de gedachte dat ouders de beslissing om te blijven werken, maken op het moment dat ze een kind krijgen of net gekregen hebben. Op dat moment is het belangrijk dat de kosten van kinderopvang niet te hoog zijn.

Een variant is doorgerekend met een aparte tabel voor dagopvang en BSO (i.p.v. de eerste en tweede kindtabel). De vergoeding voor de dagopvang is hoger dan voor BSO, zodat huishoudens per opvangsoort netto evenveel kwijt zijn per maand. Deze variant zorgt voor een verschuiving van kinderopvangtoeslag van BSO naar dagopvang. Ouders met een jongste kind tussen de 0-3 jaar gaan erop vooruit en ouders met een jongste kind tussen de 4-11 jaar gaan erop achteruit.

Het netto effect op de arbeidsparticipatie is met -0,1% net negatief. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat vrouwen met een jongste kind tussen de 4-11 jaar gemiddeld wat ouder zijn en daarom elastischer reageren op een verandering in de prijs dan vrouwen met een kind tussen de 0-3 jaar. De gedachte is dat op langere termijn dit cohorteffect minder van invloed is op het arbeidsparticipatie-effect.

Introduceren van een vaste eigen bijdrage
Een andere manier om meer werken te stimuleren is door een vaste eigen bijdrage te introduceren. Een vaste eigen bijdrage telt zwaarder voor mensen met een lager inkomen of die weinig gebruik

[43] De Gini-coëfficiënt meet de ontwikkeling in inkomensongelijkheid Een toename van de Gini-coëfficiënt betekent een toename in de inkomensongelijkheid en vice versa.

maken van kinderopvang. Naarmate iemand meer uren werkt en daardoor meer gebruik maakt van kinderopvang kan de vaste eigen bijdrage meer verspreid worden. Op deze manier stimuleert een vaste eigen bijdrage dus om meer uren te werken. De opbrengst van de vaste eigen bijdrage wordt gebruikt om de toeslagtabel te verhogen.

Vrouwen met een jongste kind in de leeftijd voor de dagopvang, gaan meer uren werken (+0,7%). Daarentegen gaan vrouwen met een kind in de BSO leeftijd net wat minder uren werken. Dat verschil wordt veroorzaakt doordat kinderen ca. 2x zoveel uur naar de dagopvang gaan als naar de BSO. Alleenstaande ouders gaan minder werken, omdat een vaste eigen bijdrage relatief zwaarder weegt bij lagere inkomens. Netto gezien stijgt de arbeidsparticipatie licht met 0,1%.

Kwantumkorting
Deze variant voert een kwantumkorting in voor huishoudens die relatief veel gebruik maken van kinderopvang. De reden om deze variant door te rekenen is om te onderzoeken in hoeverre de hoge marginale druk bij een extra dag werken (van 3 naar 4 dagen) verminderd kan worden. Voor de derde en volgende dagen opvang krijgen ouders in deze variant een hoger vergoedingspercentage. Het toeslagpercentage wordt voor die dagen met 10 procentpunt verhoogd. Om de variant budgettair neutraal te houden, wordt het toeslagpercentage voor de eerste twee dagen met 1 procentpunt verlaagd. Het effect op de arbeidsparticipatie is beperkt. Dit komt doordat de meest ouders twee dagen of minder gebruik maken van kinderopvang en gaan er dus licht op achteruit in deze variant. Slechts een kleine groep profiteert van de kwantumkorting.

IACK
In deze variant wordt geschoven tussen de kinderopvangtoeslag en de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK). In deze variant gaat 0,4 miljard van de IACK naar de kinderopvangtoeslag en wordt de vergoedingspercentages van de kinderopvangtabel uit 2007 overgenomen. Bij de IACK wordt het maximum bedrag met 850 euro verlaagd. Deze variant is overigens doorgerekend voordat de maatregelen uit het 5 miljard pakket rondom de belastingherziening bekend waren. Daarom is verhoging van zowel de kinderopvangtoeslag en de IACK vanaf 2016 geen onderdeel van deze doorrekening.

Doordat de kinderopvang flink goedkoper wordt, leidt deze variant tot een aanzienlijke toename in de vraag naar kinderopvang. Er vindt substitutie van informele naar formele opvang plaats. Dit gedragseffect betekent dat de arbeidsparticipatiewinst door de verhoging van de kinderopvangtoeslag niet opweegt tegen het arbeidsparticipatieverlies door de verlaging van de IACK. Een kanttekening hierbij is echter dat de IACK als instrument veel minder zichtbaar is dan de kinderopvangtoeslag.

5.2. *Variant 20% intensivering of bezuiniging*
In de gewijzigde regeling periodiek evaluatieonderzoek die sinds 1 januari 2015 van kracht is, is ook een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen beschikbaar zijn verplicht. In deze beleidsdoorlichting is een variant opgenomen die leidt tot een besparing van 20% vanaf 2017. Daarnaast is ook een variant opgenomen die leidt tot een intensivering van 20% vanaf 2017. Daarbij is de situatie in 2016 (inclusief intensivering vanaf 2016) als uitgangspuntgenomen.

In onderstaande varianten is vooral getracht een beeld te schetsen wat een dergelijke maatregel voor effect zou hebben. Daarbij wordt geen oordeel geveld over de wenselijkheid en is dit ook niet meegewogen in de gepresenteerde varianten. Wel wordt ingegaan op de verwachte effecten en neveneffecten.

De kosten/opbrengst van de varianten is structureel € 400 miljoen. Dat komt overeen met 20% van de netto uitgaven (saldo uitgaven en ontvangsten) aan de kinderopvangtoeslag zoals in de begroting SZW voor 2016 staat. In 2016 bedragen de totale uitgaven € 2,345 miljard euro. Dit betreft uitgaven aan het lopende jaar en nabetalingen over voorgaande jaren. Daar tegenover

staan ontvangsten uit terugvorderingen. De inschatting voor 2016 bedraagt hiervoor € 0,340 miljard. Het saldo van uitgaven en terugontvangsten komt in 2016 daarmee uit op € 2,0 miljard. In toekomstige jaren loopt dit bedrag op tot € 2,1 miljard. Voor alle maatregelen is rekening gehouden met het gedragseffect. Daarbij dient aangetekend te worden dat het voorspellen van het gedrag, zeker bij dergelijke ingrepen, onzekerheden met zich meebrengt. De besparing van € 400 miljoen zal naar verwachting niet direct in het eerste jaar optreden, omdat ouders hun gedrag vertraagd aanpassen waardoor het gedragseffect en daarmee ook de besparing in de eerste jaren lager ligt.

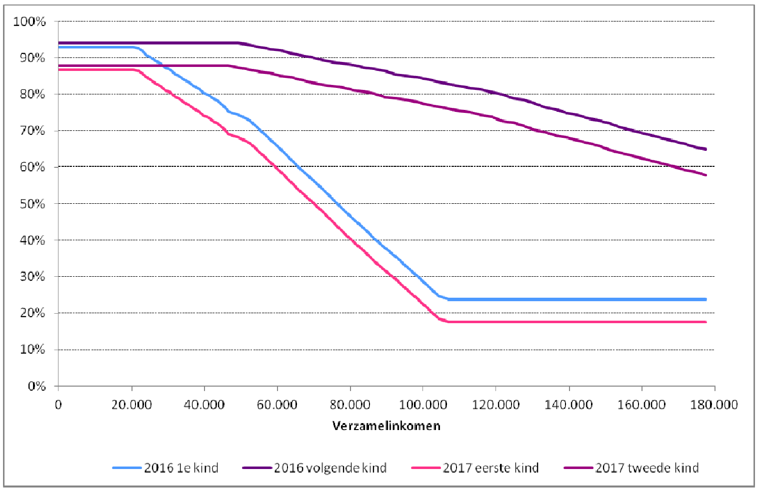
Onderstaand staat een tweetal varianten besproken waarin de toeslagpercentages worden aangepast en een tweetal varianten die leiden tot een lagere maximum uurprijs. Het aanpassen van toeslagpercentages en de maximum uurprijs is mogelijk door wijziging van het besluit kinderopvangtoeslag. Het verlagen van het beroepskracht kind ratio leidt tot wijziging van de ministeriële regeling.

Variant 1: Veranderen toeslagpercentages

Onderstaand is de verandering van de toeslagtabel weergeven van de intensiveringsvariant en besparingsvariant. Ook zijn de inkomenseffecten weergegeven.

Een variant waarin de besparing volledig wordt opgebracht door verlaging van de toeslagpercentages leidt tot een verlaging van beide toeslagtabellen met 6,2 procentpunt. Daarbij is rekening gehouden met het gedragseffect. Daarbij dient aangetekend te worden dat het voorspellen van het gedrag, zeker bij een dergelijke ingreep, onzekerheden met zich meebrengt. In de berekeningen is uitgegaan van invoering per 2017, waarbij de intensivering in 2016 is meegenomen.

Figuur 14: variant



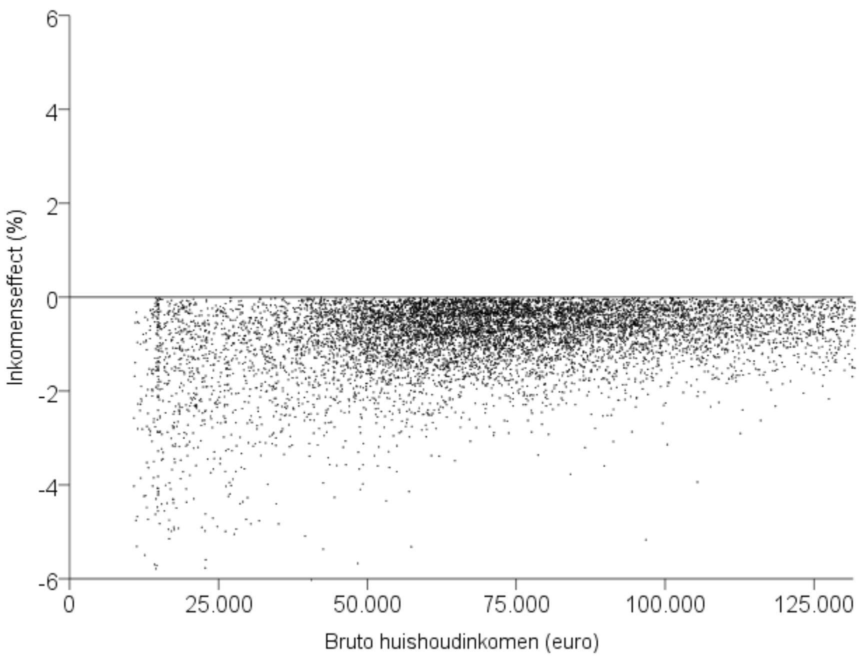
Tabel 10: Inkomenseffecten variant kinderopvangtoeslag (2016)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomenshoogte						
<modaal	5%	32%	63%	100%	-1,5%	15%
1x-1,5x modaal	0%	10%	90%	100%	-0,8%	17%
1,5x-2x modaal	0%	5%	95%	100%	-0,7%	27%
2x-3x modaal	0%	3%	97%	100%	-0,6%	28%
>3x modaal	0%	2%	98%	100%	-0,5%	14%
Alle	1%	9%	90%	100%	-0,7%	100%

huishoudens

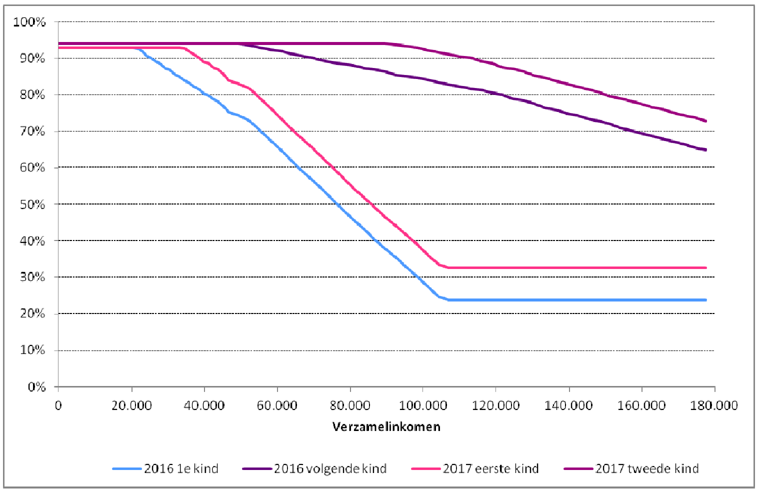
Deze variant geeft een negatief inkomenseffect voor alle huishoudens met kinderopvang. Hoewel de toeslag voor iedereen met hetzelfde absolute percentage daalt, raakt dit lage inkomens relatief ten opzichte van hun besteedbaar inkomen meer (noemereffect).

Figuur 15: inkomenseffecten variant



De variant waarbij de volledige intensivering wordt geïnvesteerd in het verhogen van de ouderbijdrage leidt tot verhoging van de toeslagtabellen met 8,8 procentpunt, waarbij de maximumpercentages voor de toeslag op 93% en 94% zijn gehouden. Vooral de intensivering in de tweede (en verder) kindtabel loopt snel tegen het maximum aan. Zie ook onderstaande figuur.

Figuur 16: variant

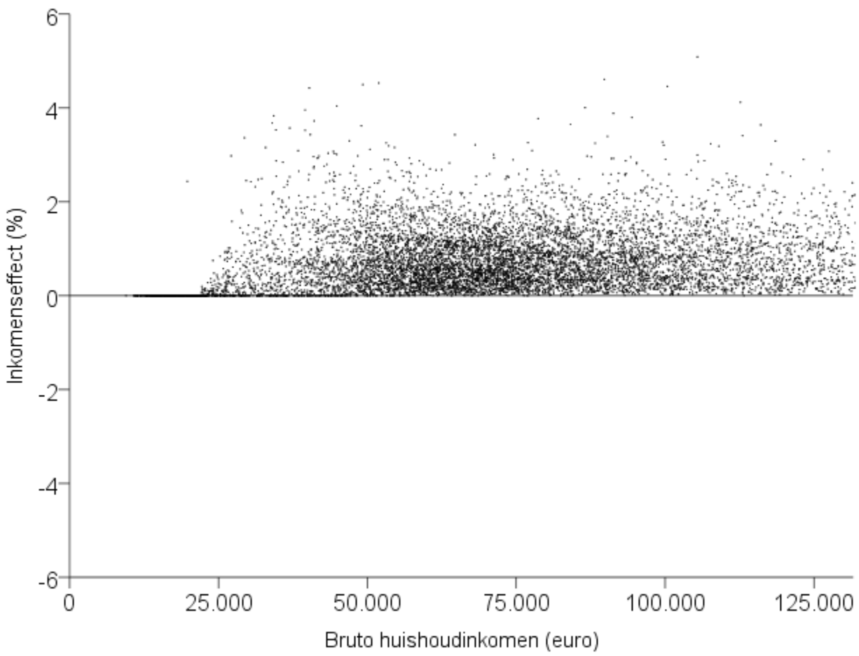


Tabel 11: Inkomenseffecten variant kinderopvangtoeslag (2016)

	Geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomenshoogte							
<modaal	68%	31%	2%	0%	100%	0,0%	15%
1x-1,5x modaal	4%	87%	9%	0%	100%	0,8%	17%
1,5x-2x modaal	0%	96%	4%	0%	100%	0,7%	26%
2x-3x modaal	0%	94%	6%	0%	100%	0,8%	28%
>3x modaal	0%	93%	7%	0%	100%	0,7%	14%
Alle huishoudens	11%	84%	5%	0%	100%	0,6%	100%

Deze variant geeft een positief inkomenseffect voor de grote meerderheid van de huishoudens met kinderopvang. Omdat de toeslagpercentages aan de onderkant niet verhoogd worden doordat zij gemaximeerd blijven op 93% en 94% profiteren lage inkomens niet van deze intensivering.

Figuur 16: inkomenseffecten variant



Variant 2: verlagen maximum uurprijzen

Een besparing van vergelijkbare omvang zou ook gerealiseerd kunnen worden door het verlagen van de maximum uurprijzen. De uurprijs boven dit maximum is geheel voor eigen rekening van de ouders. Dit komt voor lage inkomens relatief hard aan. Een dergelijke aanpassing zou neerkomen op het verlagen van de maximum uurprijzen met circa 10% tot 15%. Zeer waarschijnlijk leidt dit ook tot een aanpassing van de tarieven van de kinderopvanginstellingen, omdat anders de ouderbijdrage (voor bepaalde groepen) te veel zou toenemen. Zo zouden de totale kosten voor de lagere inkomensgroepen qua ouderbijdrage tussen de twee a drie keer zo hoog worden. Het is echter zeer lastig te voorspellen hoe ondernemers en ouders op een dergelijke maatregel zouden

reageren. Bij een stevige neerwaartse aanpassing van de maximum uurprijzen is het niet ondenkbaar dat vanwege de hogere kosten voor ouders gezocht gaat worden naar besparingsmogelijkheden in de sector (bijvoorbeeld eigen fruit en drinken mee). Het lijkt aannemelijk dat bij een dergelijke verlaging van de uurprijzen ook flankerende maatregelen moeten worden getroffen.

Variant 3: verhogen kind/leidsterratio

Een van de mogelijkheden zou zijn om de kosten van kinderopvang te verlagen, waardoor de uurprijzen ook kunnen dalen met minder grote effecten op de bijdrage van ouders. Een groot deel van de kosten voor kinderopvang zijn naast de huisvestingskosten de personele kosten. De personele kosten worden voor een groot deel bepaald door de geldende kwaliteitseisen, waarbij de leidster-kind ratio's bepalend zijn voor de inzet van personeel. De personeelskosten worden momenteel ingeschat op 70% a 80% van de totale kosten. Het verhogen van het aantal kinderen per leidster in combinatie met een verlaging van de (maximum) uurprijs zal ook resulteren in een bezuiniging. Indien het aantal kinderen per leidster over de hele linie met circa 30% worden verhoogd en de uurprijs navenant daalt, leidt dit ook tot een besparing in de ordergrootte van circa € 400 miljoen. Hierdoor dalen vooral de kosten van de opvang zelf en wordt het voor ouders niet veel duurder. De kosten veranderen dus mogelijk beperkt, maar de prijs/kwaliteitsverhouding neemt wel af. Echter, zoals hierboven al eerder opgemerkt, de uitkomsten zijn zeer onzeker omdat deze mede afhankelijk zijn van hoe ondernemers de uurprijs aanpassen en hoe ouders reageren op dergelijke aanpassingen die ook de kwaliteit van de opvang raken.

5.3 Conclusie

De vorige hoofdstukken hebben laten zien dat de kinderopvangtoeslag bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van formele opvang en op die wijze de arbeidsparticipatie stimuleert. Doordat de participatie al vrij hoog ligt, wordt het steeds lastiger om de participatie verder te verhogen via de kinderopvangtoeslag. Desondanks is dit wel een van de meest effectieve middelen in het huidige (fiscale) instrumentarium, zo blijkt uit analyse van het CPB. Uit onderzoek van CPB blijkt dat de kinderopvangtoeslag een relatief effectief middel om de participatie te beïnvloeden. In dit hoofdstuk is gekeken of er maatregelen genomen kunnen worden om de doelmatigheid verder te verhogen. De belangrijkste conclusie uit de doorrekening van de verschillende varianten is dat het effect op arbeidsparticipatie beperkt is in alle varianten als het uitgangspunt budgettair neutraal is. Als puur wordt gekeken naar het stimuleren van arbeidsparticipatie geeft het onderzoek geen aanleiding om de vormgeving te veranderen. De huidige vormgeving is vrij doelmatig.

Tegelijkertijd zorgen de kinderopvangkosten voor hogere inkomens en voor gezinnen die relatief veel uren kinderopvang afnemen voor een relatief hoge marginale druk. Een dag meer kinderopvang brengt hogere kosten met zich mee. Daarnaast stijgt het inkomen door een dag meer te werken en daalt het toeslagpercentage. Bij de paragraaf over financiële toegankelijkheid is hierover geconcludeerd dat de hoge marginale druk bij hogere inkomens zich niet vertaalt in een lager gebruik van kinderopvang.

Dat de marginale druk voor huishoudens die veel uren kinderopvang afnemen hoger ligt, is een gevolg van het kinderopvangstelsel. Opvang in een kinderdagverblijf is doorgaans voor meer uren per dag dan opvang in de buitenschoolse opvang. Daarnaast maakt de huidige vormgeving van de toeslagtabellen de dagopvang relatief duur ten opzichte van de buitenschoolse opvang. Dat is niet logisch vanuit het bevorderen van arbeidsparticipatie, omdat ouders juist beslissingen nemen over hun arbeidspatroon als zij net een kind hebben gekregen. De aanbeveling is daarom om te kijken of de kosten voor dagopvang en BSO meer met elkaar in lijn kunnen liggen. De variant die hiervoor is doorgerekend heeft een klein negatief participatie-effect. Mogelijk leidt een wat andere vormgeving tot een neutraal of positief arbeidsparticipatie-effect en verbetert tegelijkertijd de marginale druk voor ouders die gebruik maken van dagopvang.

Hoofdstuk 6 Kwaliteit van de kinderopvang

Kwaliteit in de kinderopvang volgens de Wet

Kinderopvang van goede kwaliteit is belangrijk voor de ontwikkeling van kinderen. Kinderopvang van goede kwaliteit zorgt ervoor dat werkende ouders hun kinderen met een gerust hart bij de kinderopvang brengen. Het tweede centrale doel van de Wet Kinderopvang is dan ook het aanbieden van verantwoorde kinderopvang. In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko)[44] is verankerd dat kindercentra verantwoorde kinderopvang aanbieden. In de onderliggende Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is de specifieke invulling van de kwaliteitseisen geregeld. Deze specifieke eisen zijn destijds tot stand gekomen samen met de veldpartijen. Onder verantwoorde kinderopvang wordt opvang verstaan die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

Binnen de kwaliteitseisen zijn structuurkenmerken, proceskenmerken en veiligheidskenmerken te onderscheiden. Bij de structuurkenmerken kan worden gedacht aan groepsgrootte, beroepskracht-kindratio en opleidingseisen van pedagogisch medewerkers. Het gaat hier om elementen die een goed zorg- en opvoedingsproces bevorderen. Deze structuurkenmerken zijn terug te vinden in wet- en regelgeving en liggen in de 'randvoorwaardelijke' sfeer. De proceskenmerken daarentegen richten zich vooral op de pedagogische kwaliteit en omvatten ondermeer aspecten als taal, activiteiten, interacties en interactievaardigheden. Het gaat hierbij om elementen die het zorg- en opvoedingsproces zelf beschrijven. Daarnaast zijn er veiligheidskenmerken, zoals het vier-ogenprincipe en het personenregister. Het is deze laatste categorie kenmerken waarop er de laatste jaren veel actief beleid is gevoerd.

Daarbij is het belangrijk om te constateren dat kwaliteit en toegankelijkheid vaak naast elkaar geplaatst worden als gelijkwaardige doelen, maar dat deze gelijkheid feitelijk niet altijd wordt gerealiseerd. Maatregelen die de kwaliteit van kinderopvang verbeteren maar de combinatie van arbeid en zorg bemoeilijken staan veelal buiten de huidige maatschappelijke discussie. Als voorbeeld: pedagogisch zijn er sterke aanwijzingen dat jonge kinderen baat hebben bij een stabiele groep die op vaste tijden bij elkaar is (net als in het onderwijs). Tegelijkertijd is er weinig maatschappelijk draagvlak om bijvoorbeeld verplichte haal- en brengmomenten op te leggen, omdat dit ten koste zou gaan van de mogelijkheden voor ouders om arbeid en zorg op een flexibele manier te combineren.

Randvoorwaarden voor kwaliteit
De wetenschappelijke literatuur geeft de volgende "stylized facts" wanneer het gaat om de impact van kinderopvang op de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen (zie bijv. Melhuish et al 2015, Council of economic advisors (2014), Onderwijsraad (2015).

- Het is belangrijk dat het aanbod aansluit bij de ontwikkelingsfase van jonge kinderen. Bij jonge kinderen is spelend leren belangrijk. Zowel cognitieve als non-cognitieve ontwikkeling zijn belangrijk. Tot nu toe is meer effect aangetoond bij doelgroepkinderen.
- Deelname vanaf een leeftijd van twee tot drie jaar. Er is minder sterk bewijs is voor positieve effecten bij kinderen onder de twee. Voor babyopvang worden soms negatieve resultaten gevonden.
- Er lijkt een zekere consensus te zijn dat intensievere programma's en programma's met een langere duur een groter positief effect hebben dan minder intensieve of kortere programma's.

[44] http://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/volledig/geldigheidsdatum_11-08-2015

Te intensieve programma's (hele dagen) daarentegen, kunnen leiden tot negatieve effecten op met name sociaal gedrag[45].

- Goede aansluiting van het aanbod op de basisschool (aandacht voor de doorgaande leer- en ontwikkellijn is belangrijk).
- Kwalitatief goede beroepskrachten die zich professioneel kunnen ontwikkelen.
- Niet te grote groepen of een te lage beroepskracht-kindratio (er moet ruimte zijn voor interactie tussen kinderen en met de begeleiders). Voor jonge kinderen is stabiliteit (aantal gezichten) belangrijker dan voor oudere kinderen.
- Ouderbetrokkenheid kan de leereffecten versterken buiten de contacturen om.

Vanaf 2016 zal de kwaliteitsontwikkeling van de Nederlandse kinderopvang jaarlijks zal worden gemeten, waar dat nu nog vierjaarlijks gebeurt. Dit zal op termijn meer mogelijkheden bieden voor goed gerichte beleidsinzet op kwaliteit. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat kinderopvang slechts een van de factoren is die bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen, naast bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs, de sociale omgeving, en de opvoeding door ouders.

Leeswijzer bij dit hoofdstuk

In het hierboven genoemde spanningsveld hebben opeenvolgende kabinetten zich ingezet om de beleidsdoelstellingen uit de begrotingen 2012-2015 ten aanzien van kwaliteit te realiseren. In dit hoofdstuk van de beleidsdoorlichting worden eerst de belangrijkste doelstellingen uit de begrotingen 2012-2015 gepresenteerd. Daarna wordt er gereflecteerd op wat daarvan is gerealiseerd in dezelfde periode (paragraaf 6.2). Daarna wordt ingegaan op de kwaliteit van de kinderopvangorganisaties volgens wetenschappelijke bronnen (paragraaf 6.3). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe ouders de kwaliteit ervaren (paragraaf 6.4). Er wordt vervolgens met behulp van rapportages ingegaan op de ontwikkelingen in toezicht op en handhaving (paragraaf 6.5). De stabiliteit van kwaliteit onder het kinderopvangstelsel wordt als laatst besproken (paragraaf 6.6). In de conclusies wordt tenslotte teruggeblikt op de effecten van het beleid op de kwaliteit in de kinderopvang, voor zover dit aantoonbaar is.

6.1 Gevoerd beleid ten aanzien van kinderopvangkwaliteit

Veiligheid als focus

Mede als gevolg van de Amsterdamse zedenzaak was de beleidsinzet de afgelopen jaren met name gericht op het verbeteren van de veiligheid in de kinderopvang. De commissie Gunning heeft verschillende aanbevelingen gedaan om de veiligheid in de kinderopvang te verhogen. Dit om de risico's op herhaling van de Amsterdamse zedenzaak zo klein mogelijk te maken. De afgelopen periode is er beleidsmatig stevig ingezet om de adviezen van Gunning uit te werken en in de praktijk te brengen. Zo kent de sector sinds 2013 een systeem van continue screening voor de medewerkers en zal vanaf 2016 een personenregister kennen. Met dit systeem en dit register kunnen mensen die ernstige overtredingen begaan (zeden, drugs, geweld) snel in beeld gebracht worden zodat zij niet meer in contact kunnen staan met de opgevangen kinderen. Andere maatregelen ter bevordering van de veiligheid betreffen - in navolging van het onderwijs- de introductie van de vertrouwensinspecteur in de kinderopvang, de invoering van het vierogenprincipe en de meldcode.

Afbakening

[45] Zie hiervoor onder meer: Sardes. Vier dagdelen vve: Kosten, organisatorische gevolgen en te verwachten effecten, september 2007: BOPO, Leseman/Doolaard; vve onder de loep IVA Beleidsonderzoek en advies, vve onder de loep, 2008 en de daarin genoemde onderzoeken.

Het overzicht van de beleidsambities laat zien dat de taken voor kinderopvangkwaliteit zijn verdeeld over diverse betrokkenen, waarbij niet alle problemen op kwaliteitsgebied met regelgeving kunnen worden verbeterd. Bovendien zijn niet alle beleidsactiviteiten of resultaten hiervan in dezelfde mate meetbaar. Van alle genoemde beleidsambities zullen de acties en resultaten van de meest in het oog springende beleidsacties worden besproken. Ook wordt aandacht besteed aan de beperkingen bij het beantwoorden van de vraag of het beleid effect heeft gehad op het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang en de stabiliteit van het stelsel. Vanuit de beleidsdoelen worden daarom de volgende vragen afgeleid, die de beleidsdoorlichting ten aanzien van de kwaliteit afbakenen:

1. Wat zijn de effecten van de beleidsmaatregelen, zoals genoemd in de begrotingen 2012 tot en met 2015, op de robuustheid en stabiliteit van het kinderopvangstelsel als infrastructuur voor een kwalitatief verantwoorde omgeving voor kinderen?

2. Is de kwaliteit van kinderopvang in Nederland nu voldoende?

Met behulp van bestaande informatie uit beleidsrapportages en onderzoek worden de zojuist genoemde vragen in de volgende paragrafen zoveel mogelijk beantwoord.

6.2 Beleidsacties voor kwaliteitverbetering in de kinderopvang

Een aantal beleidsacties zullen hieronder de revue passeren. Allereerst worden veiligheidsmaatregelen behandeld, omdat veiligheid een belangrijke voorwaarde is voor kwaliteit en de focus van het beleid is geweest (6.2.2). Daarna worden de intensiveringen van het toezicht behandeld (6.2.3.). Tenslotte komt het flankerend beleid aan de orde (6.2.4). De versterking van taal- en interactievaardigheden neemt daar een belangrijke plaats in. Deze paragraaf wordt afgesloten met een doorkijkje naar toekomstige kwaliteitsbevorderende maatregelen, zoals o.a. het Nieuwe Toezicht.

6.2.1 Veiligheidsmaatregelen

0-meting en continue screening

Naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak en de aanbevelingen van de commissie Gunning[46] is er een aantal maatregelen genomen om de veiligheid in de kinderopvang te verbeteren. Op 1 juli 2013 is een 0 meting van start gegaan[47]. Dit heeft ertoe geleid dat alle personen werkzaam in de kinderopvang of gastouderopvang (of hun huisgenoten) een nieuwe VOG moesten aanvragen tussen 1 juli 2013 en 1 januari 2014. Hieruit bleek dat er 31 aanvragen werden ingediend waarvoor geen VOG kon worden afgegeven. Eén van de vervolgmaatregelen is de continue screening. Pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk worden sinds 1 maart 2013 continu gescreend op strafbare feiten die belemmerend zijn bij het werken met kinderen. Dit in aanvulling op de VOG-plicht. De continue screening in de kinderopvang blijkt effectief te zijn. In anderhalf jaar tijd zijn 124 signalen uit de continue screening afgegeven als gevolg waarvan in bijna alle gevallen de betrokken persoon niet meer in contact staat met de opgevangen kinderen[48].

Personenregister continue screening

---

[46] https://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/onderwijs-leerplicht/kinderopvang/commissie-gunning/ 29-07-2015

[47] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/28/kamerbrief-werken-aan-de-veiligheid-in-de-kinderopvang.html 25-08-2015

[48] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/17/verzamelbrief-kinderopvang-toezicht-handhaving-en-veiligheid.html 30-06-2015 Tweede Kamer 2014/2015, 31 322-262.

Het systeem van continue screening wordt nog uitgebreid door de invoering van een personenregister waardoor *alle* personen die werkzaam zijn in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk continu gescreend kunnen worden. De continue screening zal dan ook van toepassing zijn op de thans (2015) nog ontbrekende groep, de uitzendkrachten, stagiairs en vrijwilligers. Deze nu nog ontbrekende groep bestaat uit ongeveer 35000 mensen, waarmee het totaal aantal mensen die in het personenregister worden opgenomen op ongeveer 215.000 zal uitkomen. Het regelen van een personenregister, de tweede fase van de continue screening, is inmiddels als wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Het is de bedoeling dat het personenregister in 2016 wordt ingevoerd en de veiligheid daarmee verder toeneemt. Bij de wetsbehandeling van het wetsvoorstel personenregister is aangegeven dat de evaluatie van de eerste fase van continue screening zal meelopen in de bredere evaluatie van de aanbevelingen van de commissie Gunning, waar continue screening onderdeel van is. Deze evaluatie zal naar verwachting in de loop van 2016 worden afgerond.

Vertrouwensinspecteurs

Eveneens in het kader van de aanbevelingen van de commissie Gunning zijn er in de kinderopvang vertrouwensinspecteurs aangesteld. Sinds 1 juli 2013 kunnen werkgevers met deze vertrouwenspersonen overleggen bij signalen die de veiligheid van de kinderen aangaan. De kinderopvang is door invoering van deze maatregelen aantoonbaar veiliger geworden[49]. In de periode van 1 juli 2013 tot 1 november 2014 zijn er 125 meldingen binnengekomen: circa 8 per maand[50].

Vierogen-principe

Uit de aanbevelingen naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak is het 'vierogen-principe' ingesteld, om het toezicht op de veiligheid in de kinderopvang te verbeteren. Dit betekent dat het werk in de kinderopvang of peuterspeelzalen zodanig moet worden georganiseerd, dat de beroepskracht of beroepskracht in opleiding de werkzaamheden uitsluitend kan verrichten, als deze wordt gezien of gehoord door een andere volwassenen. Deze veiligheidsmaatregel is op 1 juli 2013 doorgevoerd in de dagopvang en op 1 juli 2015 in de peuterspeelzalen doorgevoerd.

6.2.2 Toezichtsmaatregelen

Doorwerking van extra middelen voor toezicht uit de begrotingsjaren 2008-2012

Jaarlijks wordt er via het Gemeentefonds bijna €30 miljoen Euro op de begroting gereserveerd voor toezicht en handhaving. Het doel hiervan is de kinderopvangkwaliteit via toezicht en handhaving te bevorderen. In de begrotingsjaren 2009 en 2010 zijn er incidenteel extra middelen uitgegeven voor toezicht en handhaving voor de jaren 2010 en 2011. Er is vanaf 2011 structureel 11,9 mln toegevoegd aan het Gemeentefonds voor toezicht op de kinderopvang en gastouders. In het kader van de Wet OKE[51] (2010) is er aanvullend 4 mln voor toezicht op de peuterspeelzalen en 1 mln voor de marginale toets op VVE toegevoegd. Deze middelen gingen vergezeld van maatwerkafspraken voor de inrichting van het gemeentelijk toezicht voor wat betreft locatie-

---

[49] https://www.justis.nl/Nieuws/2013/continue-screening-kinderopvang-boekt-resultaat.aspx?cp=123&cs=56671 22-06-2015 Tweede Kamer 2013/2014, 31 322-224.

[50] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/17/verzamelbrief-kinderopvang-toezicht-handhaving-en-veiligheid.html 30-06-2015 Tweede Kamer, 2014/2015, 31 322-262.

[51] http://wetten.overheid.nl/BWBR0027956/geldigheidsdatum_12-02-2013 02-08-2015 Tweede Kamer 2009/2010, 31 989.

inspectie[52]. Ook zijn er afspraken gemaakt voor training van inspecteurs, vanuit de incidentele toezichtmiddelen. De evaluatie hiervan is beschreven in de beleidsevaluatie 2012[53], waarbij een positief effect werd gesignaleerd op de kennis en kunde van de inspecteurs. Het is daarom logisch om te verwachten, dat deze maatregelen in de jaren 2012-2015 nog hebben doorgewerkt.

Peuterspeelzalen in het LRKP

Een ander direct gevolg van de Wet OKE is de opname van peuterspeelzalen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Sinds 1 januari 2012 moeten de peuterspeelzalen zich laten registreren in het LRKP. Voorafgaand aan registratie was, net als bij de kinderopvang, inspectie nodig door de GGD. Door de invoering van het LRKP voor peuterspeelzalen heeft een grootschalige verplichte inspectieronde plaatsgevonden onder peuterspeelzalen.

Risicogestuurd toezicht

Vanaf 2012 staat het risicogestuurd toezicht op de agenda en is er aandacht voor onaangekondigde inspecties. Het in 2009 ingezette risicogestuurd toezicht wordt geïntensiveerd en uitgebouwd[54]. Daarmee gaat toezicht meer plaatsvinden op basis van risicoprofielen. De inspectiehistorie speelt een rol in risicogestuurd toezicht. De controle aan de poort (bij opname in het LRKP) wordt strenger en het toezicht gaat jaarlijks plaatsvinden. Vanaf 2012 vindt inspectie in principe onaangekondigd plaats. Ook is er meer focus op de praktijk van het pedagogisch handelen.

Aanpassingen aan de GIR

De Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) ondersteunt de uniformering en intensivering van het toezicht. Vanaf 2010 worden er regelmatig aanpassingen gedaan aan de GIR, om de laatste wetswijzigingen ten behoeve van de inspectie te operationaliseren. Een belangrijke stap hierin was het werken met itemlijsten die in 2013 vernieuwd zijn.

6.2.3 Flankerend beleid

Peuterproject

De wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie[55] heeft ertoe geleid dat de peuterspeelzalen een professionaliseringsslag hebben gemaakt. De groepsgrootte is gemaximeerd, de beroepskracht/kindratio is ingesteld en per groep wordt minimaal één beroepskracht gevraagd. Ook is het toezicht versterkt. Daarnaast is ingezet op versterking van voor- en vroegsschoolse educatie (VVE) in de peuterspeelzalen en kinderopvang. Deze wet, die in 2010 in werking trad, heeft er vanaf 2012 (overgangsrecht) gezorgd voor een betere beroepskracht/kind ratio in de peuterspeelzalen[56]. Als vervolg van de kwaliteitsverbetering die met de wet OKE is ingezet, worden voorbereidingen getroffen voor verdere harmonisatie van de kwaliteit, onder andere door verdere

---

[52] https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2011_lbr/Ledenbrief_BAOZW-U201100297.pdf 25-08-2015

[53] Pagina 20: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vergaderstukken/2012/05/25/evaluatie-van-de-wet-kinderopvang.html 30-07-2015 Tweede Kamer 2011/2012, 33 275.

[54] http://www.ggdghorkennisnet.nl/?file=6231&m=1322058325&action=file.download 25-08-2015

[55] http://wetten.overheid.nl/BWBR0027956/geldigheidsdatum_12-02-2013 02-08-2015 Tweede Kamer 2009/2010, 31 989.

[56] Bij peuterspeelzalen is het onder de Wko momenteel nog toegestaan dat er naast een beroepskracht een vrijwilliger aanwezig is, waarop de BKR van toepassing is.

professionalisering van de peuterspeelzalen. Hierbij wordt tevens de samenhang in de voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzalen vergroot.

Het Nieuwe Toezicht

De afgelopen kabinetsperiode is eveneens gewerkt aan de voorbereiding van beleid voor vermindering van de regeldruk in combinatie met het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang. Hieruit ontstaat het Nieuwe Toezicht. In de volgende paragraaf zal het Nieuwe Toezicht nader worden toegelicht.

Van zowel het Peuterproject als het Nieuwe Toezicht worden pas in de toekomst resultaten verwacht. Beide maatregelen zijn daarom geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting op kwaliteit.

6.3 Kwaliteit vanuit het perspectief van de wetenschap

Structurele kwaliteit en proceskwaliteit

In de wetenschap worden *structurele kwaliteitskenmerken* en *procesmatige kwaliteitskenmerken* onderscheiden. Bij structurele kwaliteitskenmerken kan gedacht worden aan ondermeer staf-kind ratio, groepsgrootte en opleiding, ervaring van pedagogisch medewerkers. Het gaat hier om elementen die een goed zorg- en opvoedingsproces bevorderen. Structurele kenmerken blijken in Nederlandse studies soms weinig voorspellende waarde hebben, maar dit is te verklaren uit de mate van regulering in Nederland. Waar kwaliteitseisen gereguleerd zijn is er nauwelijks of geen spreiding meer in de kwaliteit die feitelijk wordt geleverd, en zonder spreiding kan men statistisch geen verband vinden. In landen met meer spreiding en in internationaal onderzoek zien we dat de structurele kenmerken wel degelijk betekenis hebben. Ook als we gegevens uit landen met verschillende niveaus van structurele kwaliteit combineren, en zo als het ware het continuüm 'oprekken' voor een bepaald kwaliteitskenmerk, zien we duidelijke verbanden met de pedagogische kwaliteit.

Bij proceskwaliteit gaat het ondermeer om ruimte en meubilering, taal, activiteiten, interacties en programma. Het gaat hierbij om elementen die het zorg- en opvoedingsproces zelf beschrijven. Recente peilingen in de kinderopvang hebben duidelijk gemaakt wat de sterkere en zwakkere onderdelen zijn van de pedagogische kwaliteit. De ruimte en meubilering van de kindercentra (bijvoorbeeld: binnenruimte, meubilering, indeling en aankleding van de ruimte) zijn doorgaans voldoende, evenals het programma (bijvoorbeeld: dagindeling, vrij spel) en de interacties (bijvoorbeeld: toezicht op spel, interacties tussen leeftijdsgenootjes, discipline en staf-kindinteracties). De onderdelen activiteiten, geletterdheid en rekenen zijn echter zwak binnen alle onderzochte typen opvang zo blijkt uit onderzoek van…. Onder 'activiteiten' valt de aandacht voor de ontwikkeling van kinderen, zoals fijne motoriek, actief lichamelijk spel, knutselen, muziek en beweging, blokken, rollenspel, zand- en waterspel, natuur en wetenschap en het bevorderen van het accepteren van verscheidenheid. In de context van de peuterspeelzaal is dit nog aangevuld met expliciete aandacht voor de stimulering van de (ontluikende) geletterdheid en gecijferdheid. Wat verder opvalt is dat de voldoende kwaliteit nooit hoge scores laat zien. Bij elk onderdeel van de pedagogische kwaliteit is er dus ruimte voor verbetering zo concludeert ….
De kinderdagverblijven, de traditioneel meer schoolse peuterspeelzaal en de voorscholen met een programmatische aanpak ontlopen elkaar nauwelijks in pedagogische kwaliteit.

Vierjaarlijkse kwaliteitsmeting bij kinderopvangorganisaties

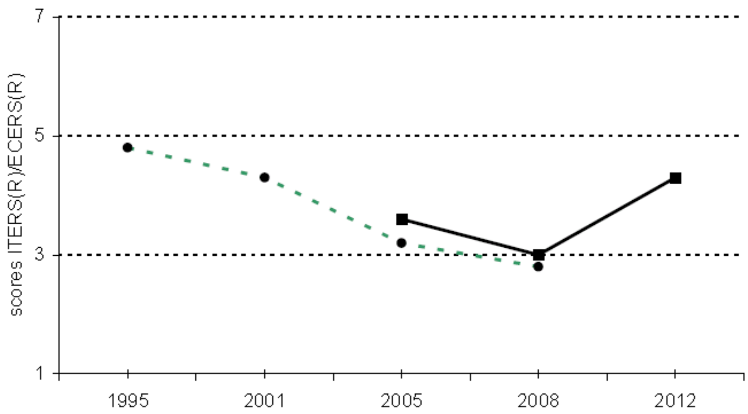
In de kinderdagverblijven wordt de proceskwaliteit gemeten aan de hand van de interactievaardigheden van het personeel. De proceskenmerken richten zich op de ruimte, taal, activiteiten en interacties. Een meting hiervan, vindt ongeveer eens per vier jaar plaats. NCKO

(Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek)[57] heeft in 2013 de laatste rapportage opgeleverd, op basis van metingen in de kinderdagverblijven in 2012. Deze meting representeert daarom nog niet alle effecten van de beleidsmaatregelen die zijn genomen in de periode 2012-2015, maar is het vervolg op de meting uit 2008 (gegevens 2007), die in de eerdergenoemde beleidsevaluatie van 2012 is opgenomen. Op dit moment worden voorbereidingen getroffen om vanaf 2016 te komen tot een jaarlijkse kwaliteitsmeting, naar aanleiding van omarming van het advies van de Algemene Rekenkamer hierover[58].

Bron: NCKO onderzoek 2012

De vierjaarlijkse meting liet eerder sinds 1995 een dalende trend zien in de kwaliteit van de kinderdagverblijven, die deels werd toegeschreven aan de snelle groei van de kinderopvang. Bij de laatste meting in 2012 wordt echter op alle gemeten onderdelen, zowel de structurele factoren als de proceskwaliteit en interactievaardigheden, een lichte stijging waargenomen. Zie hiervoor de illustratie in figuur 1.

Figuur 1. *Verloop van de totaalscore voor algemene proceskwaliteit over de jaren 1995, 2001, 2005, 2008 en 2012*



Noot 1: Scores < 3 worden geclassificeerd als *onvoldoende*, scores 3 ≤ score < 5 als *matig* en scores ≥ 5 als *goed*.
Noot 2: De datapunten die verbonden worden door de doorgetrokken lijn geven de totaalscores weer voor de jaren 2005, 2008 en 2012 op basis van de 5 subschalen die in het NCKO-instrument zijn opgenomen.

De onderzoekers waarschuwen, dat de kwaliteit niet stabiel is. Ook de Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen[59], dat als gevolg van de crisis vooral de betere kinderdagverblijven op kosten voor kwaliteit zullen bezuinigen[60]. Zo blijkt in het onderzoek, dat organisaties die vier jaar ervoor bij de meting als 'goed' werden beoordeeld, nu niet meer goed zijn en dat organisaties die vier jaar geleden niet voldoende scoorden nu 'goed' zijn. Deze instabiliteit kon niet uit het onderzoek worden verklaard, maar vraagt verder onderzoek.

Algemene proceskwaliteit en interactievaardigheden

---

[57] Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0-4 jarigen in de Nederlandse kinderdagverblijven in 2012, Fukkink, R.G., M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, I. Bollen, J.M.A. Riksen-Walraven, Juni 2013.

[58] Algemene Rekenkamer: 'Resultaten bij het verantwoordingsonderzoek 2013 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid XV', pagina 34. Aangeboden aan de Tweede Kamer op 21 mei 2014.

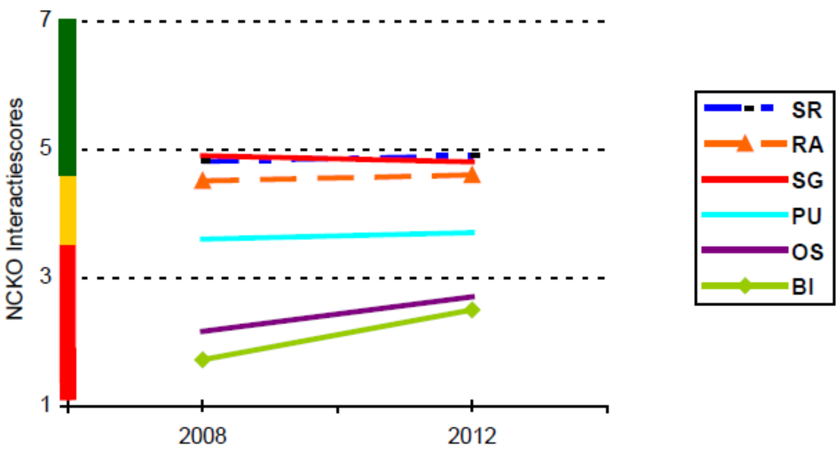
[59] Ibid

[60] Zie ook http://www.uu.nl/sites/default/files/rebo_use_dp_2013_13-18.pdf 05-08-2015 Y.E. Akgunduz et al, Cutting from the Future, Impact of a subsidy reduction on childcare quality in the Netherlands, discussion paper, december 2013.

De algemene proceskwaliteit van de Nederlandse dagopvang wordt door NCKO gekwalificeerd als voldoende als wordt gekeken naar de scores op het meetinsturment; de gemiddelde score in de laatste peiling was 4.3 op een zevenpuntsschaal (min-max: 1-7), tussen minimaal (3) en goed (5) in. In figuur 1 staan twee lijntjes, omdat de internationale meetinstrumenten ITERS (R) en ECERS (R) in 2005 zijn aangepast op de Nederlandse situatie. Het gebruik van de genoemde internationaal erkende meetinstrumenten maakt vergelijking van de waarden met buitenlands onderzoek mogelijk. In figuur 1 valt op, dat de kwaliteit voor het eerst sinds 1995 licht is gestegen.

De NCKO-interactieschalen in figuur 2 geven detailinformatie over de interactievaardigheden uit figuur 1. Net als in 2008 is er in 2012 qua kwaliteit van de kinderdagverblijven een gemengd beeld te zien, namelijk, gemiddeld genomen, goed voor de basale interactievaardigheden als sensitieve responsiviteit, respect voor autonomie en structureren en grenzen stellen (sensitieve responsiviteit, respect voor autonomie van de kinderen, respectievelijke scores 4.9, 4.6 en 4.8 op een zevenpuntsschaal). Voor wat betreft de pedagogisch-didactische interactievaardigheden geldt dat pedagogisch medewerkers gemiddeld genomen in de kinderdagverblijven duidelijk minder scoren op ontwikkelingsstimulering en begeleiding van interacties (die scores zijn respectievelijk 2.7 en 2.5). De vaardigheid in het praten en uitleggen neemt een middenpositie in (3.7). Tussen kinderopvangorganisaties voor dagopvang zijn er echter grote kwaliteitsverschillen. De kwaliteit in de 'educatieve vaardigheden' kan over de hele linie in de kinderopvang nog verbeterd worden volgens het NCKO?. In tabel 2 wordt de ontwikkeling in de waarden op de interactievaardigheden geïllustreerd.

Figuur 17: Vergelijking van de scores voor interactievaardigheden 2008/2012 (bron NCKO)



Noot: SR= *Sensitieve responsiviteit*, RA= *Respect voor autonomie*, SG= *Structureren en grenzen stellen;* PU= *Praten en uitleggen*, OS= *Ontwikkelingsstimulering; BI= Begeleiden van interacties*

Noot 2: Score < 3.5 = *onvoldoende*; 3.5 ≤ score < 4.5 = *matig*; score ≥ 4.5 = *voldoende tot goed.*

Vergelijking kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk
Uit onderzoeksrapporten van het Kohnstamm Instituut[61] en van het NCKO[62] naar de pedagogische kwaliteit in peuterspeelzalen wordt geconcludeerd dat peuterspeelzalen goed scoren op het bieden van emotionele ondersteuning aan kinderen. Dit houdt in dat in pedagogisch medewerkers kunnen zorgen voor een klimaat "waarin kinderen zich veilig voelen en waar sprake is van positieve sociale

[61] Veen, A., Heurter, A, & Van der Veen, I. (2014). De pedagogische kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 903.

[62] Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I., & Fukkink, R.G. (2014). Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 2- tot 4- jarigen in Nederlandse peuterspeelzalen in 2013. Amsterdam: NCKO.
8 Fukkink, R.G. & Vam Reemst, E. (2013). Factsheet

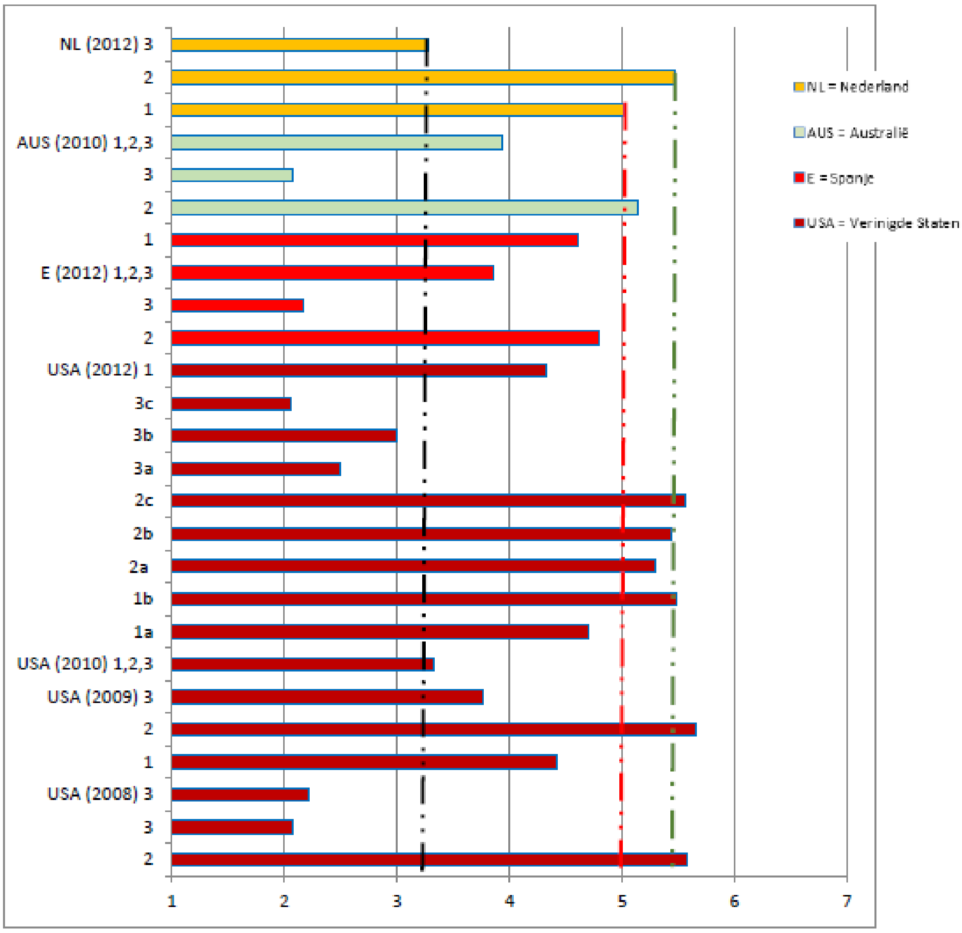
relaties en plezierige interacties, met volwassen en tussen kinderen onderling". Een dergelijke veilige omgeving is voor kinderen noodzakelijk om zich te kunnen ontwikkelen. De educatieve ondersteuning, de vaardigheden die de ontwikkeling van kinderen stimuleren, scoort echter een stuk minder goed, namelijk laag/onvoldoende tot gemiddeld. Ten slotte blijkt dat groepsgrootte, staf-kindratio en opleiding van de beroepskrachten op de geobserveerde groepen te voldoen aan de regelgeving.

Uit deze onderzoeken van het Kohnstamm Instituut en het NCKO blijkt ook dat er nauwelijks verschil is tussen de kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Op kwalitatief vlak lijken peuterspeelzaalwerk en dagopvang dus op elkaar. Ook Leseman & Slot (2013) komen tot deze conclusie. Wel geven ze aan dat peuterspeelzalen een hogere educatieve kwaliteit dan kinderdagverblijven bieden. Dit verschil is echter marginaal. Voor beide voorzieningen geldt dat er nog ruimte voor verbetering is waar het gaat om educatieve kwaliteit. Peuterspeelzalen en kinderdagverblijven zijn sinds de introductie van de Wet OKE naar elkaar toegegroeid.

Kwaliteit van kinderopvang (0-4) in andere landen in vergelijking met Nederland
De algemene proceskwaliteit van de Nederlandse kinderdagverblijven, zoals gemeten met het internationaal veelgebruikte ITERS-/ECERS-instrument, is volgens onderzoek redelijk vergelijkbaar met die uit veel andere landen[63]. Er zijn landen die lagere kwaliteitsscores laten zien, maar er zijn ook landen met hogere scores. Het patroon uit Nederlandse peilingen, dat er een redelijk goede kwaliteit van de medewerkers bij basisvaardigheden werd gemeten en een duidelijke mindere kwaliteit bij gerichte stimulering, is ook gevonden in buitenlandse studies. Figuur 3 illustreert gelijksoortige bevindingen voor Australië, Spanje en de Verenigde Staten.

[63] Kinderopvang Totaal: Factsheet pedagogische kwaliteit kinderopvang, Ruben Fukkink en Ellen van Reemst (2013). http://www.kinderopvangtotaal.nl/PageFiles/5025/001_1389952067392.pdf 06-03-2015

Figuur 18: Interactievaardigheden van de staf in verschillende landen: organisatie van de groep (1-rode lijn), emotionele ondersteuning(2-groene lijn) en educatieve ondersteuning (3- zwarte lijn). Bron: Kinderopvang Totaal: Factsheet pedagogische kwaliteit kinderopvang



Noot: De kwaliteit van de interactievaardigheden, gemeten met het CLASS-instrument is per land weergegeven. Elke afzonderlijke balk staat voor een individuele studie naar de globale proceskwaliteit van kinderdagverblijven en/of peuterspeelzalen, geordend naar jaar. De letters op de Y-as geven aparte studies aan voor eenzelfde land, geordend naar jaar.

Kwaliteit van de BSO

Een meting van de kwaliteit van de BSO vond in 2011 plaats door Kohnstamm (2012)[64]. De kwaliteit blijkt over het algemeen voldoende, zowel voor de organisatorische kenmerken als voor het contact tussen pedagogisch medewerkers en kinderen. Ook ouders, kinderen en pedagogisch medewerkers zijn tevreden. Nuancering zit o.a. in kwaliteitsverschil tussen BSO's, de mate waarin kinderen met een leeftijdsgenootje kunnen spelen, het aanbod op gebieden als 'natuur', 'muziek', 'taal- en denken' en 'media zou ruimer kunnen zijn en in grote steden kan de buitenruimte een knelpunt zijn. In internationaal vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van de BSO[65] in 33 landen wordt gesteld dat het niveau van de BSO voorzieningen in Nederland volgens de onderzoekers over het algemeen beter kan als het gaat om de afstemming van het aanbod op de

---

[64] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/02/pedagogische-kwaliteit-van-buitenschoolse-opvang-in-nederland 16-09-2015

[65] Childcare services for school age children, A comparative review of 33 countries, Janneke Plantenga & Chantal Remery, EU Directorate General for Justice (2013)

ontwikkelingsbehoefte van kinderen. Desondanks scoren in dit onderzoek alleen Denemarken en Nederland relatief hoog waar het gaat om *structurele* kwaliteit.

Kwaliteit van de peuterspeelzalen

Bij peuterspeelzalen is de algemene proceskwaliteit volgens de onderzoekers voldoende gebleken in een NCKO onderzoek onder peuterspeelzalen (2012)[66]. Recent Nederlands onderzoek laat verder zien dat de kwaliteit op de groep van vve-locaties vergelijkbaar is met die van reguliere peuterspeelzalen zonder voorschoolse educatie. De emotionele ondersteuning van de staf is gemiddeld genomen goed evenals de groepsorganisatie (respectievelijk 5.5 en 5.0 op een zevenpuntsschaal, min-max: 1-7). De educatieve ondersteuning blijft hierbij achter (score 3.3). Recent Nederlands onderzoek laat geen duidelijke verschillen zien in de kwaliteit van de interactievaardigheden op locaties met vve en locaties zonder vve. [67]

6.4 Kwaliteit vanuit het perspectief van de ouders

Ouders zijn tevreden

Ouders zijn over het algemeen tevreden met de kwaliteit in de kinderopvang. In de evaluatie van de Wet Kinderopvang werd gesteld dat de oudertevredenheid hoog was[68]. Hierbij werd onder de aandacht gebracht, dat dit deels samenhangt met het feit dat de ouders de pedagogische kwaliteit niet eenvoudig kunnen beoordelen en er daardoor moeilijk op kunnen sturen. Andere aspecten zijn dan al snel doorslaggevend voor de kwaliteit die ouders ervaren. In 2012 is er een tweetal focusgroepen georganiseerd, waarin ouders zijn bevraagd over de kwaliteit, veiligheid en kosten van de kinderopvang[69]. Hieruit kwam naar voren dat beide focusgroepen tamelijk eensluidend zijn over hun tevredenheid met de kinderopvang. Kinderopvang in kinderdagverblijven wordt over het algemeen door de ouders gezien als een professionele vorm van kinderopvang. Ouders kiezen daar bewust voor. Ook wordt het als veiliger gezien, dat er in een kinderdagverblijf met meer leidsters wordt gewerkt dan in de gastouderopvang. Ouders vertrouwen op de kwaliteit bij de keuze voor een kinderdagverblijf. De kwaliteitsvisie van BKK (2014)[70] geeft eveneens aan, dat ouders gevoelsmatig hun keuze voor kinderopvang bepalen. Klanttevredenheidsonderzoeken en exitgesprekken door de sector zelf zijn een hulpmiddel om de kinderopvangorganisatie op de verwachtingen van ouders (en kinderen) af te stemmen. Voor klanttevredenheidsonderzoeken door kinderopvangorganisaties heeft de sector zelf een aanbod van verschillende meetinstrumenten. Het inzichtelijk maken van kwaliteitsgegevens draagt bij aan transparantie, waardoor ouders betere keuzes kunnen maken. In het Sectorrapport Kinderopvang van het Waarborgfonds Kinderopvang[71] is te vinden dat ouders meestal loyale klanten zijn.

---

[66] http://www.kinderopvangonderzoek.nl/drupal/content/kwaliteitspeiling-psz-2014 22-06-2015

[67] Kinderopvang Totaal: Factsheet pedagogische kwaliteit kinderopvang, Ruben Fukkink en Ellen van Reemst (2013).

[68] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vergaderstukken/2012/05/25/evaluatie-van-de-wet-kinderopvang.html 30-07-2015 Tweede Kamer 2011/2012, 33 275.

[69] Ter Berg, J. en Y. Schothorst. ‘Ouders over kwaliteit, veiligheid en kosten van kinderopvang’. De resultaten van kwalitatief onderzoek. Bureau Veldkamp, Amsterdam, oktober 2012

[70] http://www.stichtingbkk.nl/kwaliteitsvisie.html 08-06-2015

[71] http://www.waarborgfondskinderopvang.nl/informatie___inspiratie/feiten___cijfers/sectorrapport_kinderopvang/ 08-06-2015

6.5 Kwaliteit vanuit het perspectief van toezicht en handhaving

Toezicht op de kinderopvang

De Inspectie voor het Onderwijs presenteert als tweedelijns toezichthouder jaarlijks de stand van zaken met betrekking tot toezicht en handhaving in de kinderopvang. Als de ontwikkeling van het aantal inspecties en de ingezette acties na een handhavingsadvies in de laatste jaren wordt vergeleken met eerdere jaren, dan is de conclusie van de Inspectie van het Onderwijs, dat het toezicht de afgelopen jaren beter op orde is. Het effect is zichtbaar omdat het aantal voorzieningen waarop het advies 'handhaven' wordt gegeven daalt. Ook wordt er in 2014 nagenoeg voldaan aan de wettelijke taak om jaarlijks alle locaties te bezoeken (96% onderzoek op locatieniveau ten opzichte van 75% in 2008). Hieruit blijkt dat de gemeenten de uitvoering beter op orde hebben en hierdoor effectiever zijn. Daarnaast is de conclusie, dat het aantal kinderopvangvoorzieningen waar advies tot handhaving wordt gegeven weliswaar daalt, maar dat in 2013/2014 nog voor ongeveer een derde van alle kinderopvangorganisaties een handhavingadvies wordt gegeven. In 2010 werd echter nog in 55% van de kinderopvangorganisaties een handhavingadvies gegeven. De toezichtinspanningen hebben daarom de afgelopen jaren belangrijke resultaten geboekt.

De aard van geconstateerde tekortkomingen bij kinderopvangorganisaties verschilt in ernst. De ernst van de tekortkoming blijkt niet uit de cijfers, waardoor de gegevens over tekortkomingen met de nodige terughoudendheid moeten worden bekeken. De meeste tekortkomingen[72] worden in 2013/2014 geconstateerd in het domein 'ouders/ouderrecht' (28%). Overtredingen worden het minst geconstateerd bij 'accommodatie/inrichting' (6%). Bij ongeveer een derde (35%) van de kinderdagverblijven (en 37% van de peuterspeelzalen) wordt een nader onderzoek ingesteld. Bij kinderdagverblijven waar een nader onderzoek nodig is, blijkt in 2013/2014 één derde ook na een aanwijzing nog steeds niet te voldoen.

Stabiliteit van de kinderopvangsector

Uit de rapportage van de Inspectie voor het Onderwijs 2013/2014 blijkt ook[73] dat een kwart van de kinderdagverblijven zich in 2013 uitschreef terwijl 17% zich inschreef. In 2014 is het aantal kinderdagverblijven licht gestegen en het aantal peuterspeelzalen licht gedaald. Het aantal BSO's bleef nagenoeg gelijk. Dit wordt deels verklaard vanuit de harmonisatietrend bij gemeenten die met de Wet OKE vanaf 2010 werd ondersteund. Ongeveer 20% van het bestand vernieuwt zich jaarlijks[74]. De ontwikkelingen illustreren de huidige dynamiek in de sector, die toezicht en handhaving maar ook de robuustheid van de sector, kan bemoeilijken. Tegelijkertijd zijn deze toe- en uittreders ook een signaal dat de markt gezond is.

Ontwikkeling naar het Nieuwe Toezicht

In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zijn kwaliteitseisen vastgelegd waarop gemeenten toezicht houden. De eisen en het toezicht moeten instellingen prikkelen om goede kwaliteit te leveren en moeten hen daarbij niet in de weg zitten. Met het oog daarop worden, samen met de betrokken partijen uit de kinderopvangsector en de betrokken partijen bij het

---

[72] Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2013/2014

[73] http://www.rijksoverheid.nl/zoeken?keyword=Landelijk+rapport+gemeentelijk+toezicht+kinderopvang+&search-submit=Zoek 08-06-2015

[74] http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2015/09/landelijk-rapport-gemeentelijk-toezicht-kinderopvang-2014.pdf p. 20. 16-9-2015

toezicht, in 2015 en 2016 de bestaande kwaliteitseisen herijkt. Op basis daarvan zullen de toezicht- en handhavingskaders worden aangepast. Per 2017 zullen de nieuwe kwaliteitseisen voor dagopvang, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang (BSO) en de nieuwe toezicht- en handhavingskaders in werking treden[75]. Dit is nodig om de focus in regelgeving en toezicht meer te leggen op de pedagogische kwaliteit en minder op structurele randvoorwaarden.

6.6 Stabiliteit van kwaliteit in het stelsel voor kinderopvang

De relatie tussen stabiliteit van het stelsel en kinderopvangkwaliteit

Ontwikkelingen in het stelsel met gevolgen voor de kwaliteit zijn over het algemeen lastig te meten. Dit komt omdat in expliciete causale verbanden moeilijk aantoonbaar zijn. Dat geldt voor beleidsmaatregelen die bedoeld zijn om de kwaliteit te verhogen, maar al helemaal bij ontwikkelingen die indirect gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van kinderopvang voorzieningen. Er kunnen zich immers ontwikkelingen voordoen, die niet de intentie hebben om de kwaliteit in de kinderopvang te beïnvloeden, maar toch invloed uitoefenen op de kwaliteit van kinderopvang. De vraag is dan, hoe robuust de kwaliteit in het stelsel voor kinderopvang als geheel is.

Onderzoek naar de relatie tussen bezuinigingen en kwaliteit van de kinderopvang

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen op dit moment is wel de economische crisis, met effecten die doordringen tot in de haarvaten van de samenleving. De effecten op kwaliteit van bezuinigingen (en de huidige intensiveringen) in de kinderopvang zijn tot nu toe weinig onderzocht en ook nog niet voor de Nederlandse situatie. In de studie naar de relatie tussen kinderopvangfinanciering en kinderopvangkwaliteit'[76] is een voorzichtige verkenning uitgevoerd om te onderzoeken of een relatie kan worden vastgesteld tussen veranderingen in de financieringswijze van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en de gevolgen daarvan op de kwaliteit van de instellingen. Onder eerdere kabinetten is bezuinigd op de kinderopvangtoeslag tot en met 2012. Op hetzelfde moment bleef de financiële positie van de peuterspeelzalen ongewijzigd, waardoor een controlegroep ontstond, om de bevindingen mee te vergelijken. In het kader van het PRE-COOL onderzoek naar de gevolgen kwaliteitsverbetering voor de ontwikkeling van kinderen, wordt een groot aantal kinderopvang en peuterspeelzaalorganisaties meerjarig gevolgd, waarbij op gezette tijden belangrijke factoren voor de proceskwaliteit in voorschoolse voorzieningen worden gemeten in relatie tot de ontwikkeling van sociale en cognitieve vaardigheden van kinderen. Dit gebeurt met een gestandaardiseerde methode, namelijk CLASS (Classroom Assessment and Scoring System).

De verschillen in de bevindingen, die werden gemeten vóór (2010 en begin 2011) en ná de bezuiniging van 2012 in de kinderdagverblijven en de peuterspeelzalen zijn naast elkaar gelegd. Hieruit bleek, dat de gemiddelde kwaliteit in de kinderdagverblijven volgens de onderzoekers significant lager was geworden dan de gemiddelde kwaliteit in de peuterspeelzalen. Een beperking bij het onderzoek is, dat de data afkomstig zijn uit één tijdsperiode en niet kunnen worden vergeleken met resultaten van andere bezuinigingsrondes. De onderzoekers adviseren om (onbedoelde) effecten van financiële maatregelen op kwaliteit van de kinderopvang bij beleidsoverwegingen mee te nemen.

6.7 Conclusie

[75] In de toekomst ook de Gastouderopvang.

[76] Y. Emre Akgunduz, Jongen, E.L.W., Leseman, P.P.M. and Plantenga, J. Quasi-experimental evidence on the relation between child care subsidies and child care quality', CPB Discussion Paper 310, June 2015

Mede als gevolg van de Amsterdamse zedenzaak is de beleidsinzet de afgelopen jaren met name gericht geweest op het verbeteren van de veiligheid in de kinderopvang. De commissie Gunning heeft verschillende aanbevelingen gedaan om de veiligheid in de kinderopvang te verhogen. Dit om de risico's op herhaling van de Amsterdamse zedenzaak zo klein mogelijk te maken. De afgelopen periode is er beleidsmatig stevig ingezet om de adviezen van Gunning uit te werken en in de praktijk te brengen.

Een aantal maatregelen, waaronder continue screening, heeft geleid tot verhoogde veiligheid in de kinderopvang. Het geïntensiveerde toezicht heeft eveneens tot resultaten geleid. Het is in deze beleidsdoorlichting van de kwaliteit echter niet mogelijk, om de effecten van alle kwaliteitsmaatregelen op de kwaliteit van de kinderopvang vast te stellen. Voor een aantal maatregelen geldt dat de effecten pas in de toekomst merkbaar kunnen worden, omdat ze pas recent zijn ingevoerd. De laatste kwaliteitsmeting is van 2012, dus voorafgaand aan de meeste kwaliteitsmaatregelen uit de periode 2012-2015. Op dit moment worden voorbereidingen getroffen om vanaf 2016 te komen tot een jaarlijkse kwaliteitsmeting, naar aanleiding van omarming van het advies van de Algemene Rekenkamer hierover[77]. Dit zal bijdragen aan het niet alleen beter zicht op de *effecten* van kwaliteitsbeleid, maar hopelijk ook bijdragen aan de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid. Zolang de effecten niet goed zichtbaar zijn, is het moeilijk een goede argumentatie over het belang van kwaliteitsbeleid op de bouwen.

De kwaliteit is niet stabiel en kan beter

De beleidsrapportages geven aantoonbare resultaten als het gaat om toegenomen veiligheid en minder geconstateerde overtredingen bij inspecties. De handhaving op de kinderopvang door gemeenten is eveneens aantoonbaar beter op orde. Ondanks deze resultaten op veiligheid en toezicht, kan (nog) niet eenduidig worden afgeleid, dat de kwaliteit in de kinderopvang daardoor ook is gestegen vanuit een wetenschappelijk perspectief. Daarnaast is het aannemelijk volgens …. dat de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag een negatief effect hebben gehad op de kwaliteit van de kinderopvang en daarmee tegen de maatregelen voor de verhoging van de kwaliteit inwerken. De resultaten van de eerstvolgende kwaliteitsmeting in 2016 zullen daarover meer helderheid verschaffen. Vanwege het ontbreken van de meest recente data kunnen we daar echter nu nog geen betrouwbare uitspraken over doen in deze doorlichting.

In de meest recente integrale NCKO-meting van 2012 is een lichte stijging van de kwaliteit te zien ten opzichte van 2008. De kwaliteit in de kinderopvang in wetenschappelijke zin is ondanks deze stijging in 2012 volgens onderzoekers echter over het algemeen 'gemiddeld' en kan dus nog beter. Er zijn grote verschillen tussen individuele kinderopvangorganisaties en de prestaties op kwaliteit in de tijd. Dit is een indicatie dat de kwaliteit nog niet stabiel is. In sociaal emotioneel opzicht is het redelijk goed gesteld met de kwaliteit in de voorschoolse voorzieningen. De kwaliteit op het gebied van pedagogiek, didactisch handelen en educatie blijft hier relatief bij achter. De ontwikkelingen in toezicht en handhaving laten een duidelijk positief beeld zien: toezicht en handhaving vindt steeds vaker en beter plaats.

De stabiliteit van de kinderopvangsector als geheel, als infrastructuur voor ontwikkeling van kinderen, heeft te lijden gehad onder de economische crisis. Het is mogelijk dat de kwaliteitsmaatregelen uit eerdere jaren (en recente maatregelen) daardoor minder tot recht komen. Tegelijkertijd is vanuit het perspectief van een goede marktwerking een zekere mate van dynamiek wenselijk. Ondanks het feit dat het percentage in- en uitschrijvingen in de kinderopvangsector de afgelopen jaren nog relatief hoog was, zijn de nieuwkomers goed in beeld bij de toezichthouders. De oudertevredenheid in de kinderopvangsector is door de jaren heen redelijk constant te noemen.

---

[77] Algemene Rekenkamer: 'Resultaten bij het verantwoordingsonderzoek 2013 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid XV', pagina 34. Aangeboden aan de Tweede Kamer op 21 mei 2014.

Hoofdstuk 7 Gastouderopvang

De gastouderopvang is een vorm van opvang die zich op een aantal punten onderscheidt van de opvang in kindercentra. Belangrijkste verschillen zijn de huiselijke sfeer, de kleinschaligheid (groepsgrootte is maximaal zes kinderen), een lagere opleidingseis voor gastouders (MBO 2), een lagere overheidsbijdrage en over het algemeen een lagere prijs voor ouders. Voor veel ouders en kinderen biedt gastouderopvang een goed passend hulpmiddel bij het combineren van arbeid en zorg voor jonge kinderen. Voor sommige specifieke groepen ouders is gastouderopvang ook het enige goede alternatief buiten de niet-gereguleerde informele opvang, omdat de reguliere opvang in kindercentra niet adequaat op hun behoeften kan inspelen. Dat geldt in de eerste plaats voor ouders die vanuit hun werk of anderszins flexibele opvang nodig hebben: bijvoorbeeld ouders die regelmatig buiten de reguliere openingstijden van de meeste kindercentra werken of ouders die binnen die openingstijden onregelmatige diensten werken. Te denken valt bijvoorbeeld aan mensen die werken in de zorg, maar ook veel flexwerkers. Daarnaast betekenen de kleinere schaal en de lagere kosten in vergelijking met de opvang in kindercentra dat gastouderopvang vaak wel nog rendabel is aan te bieden op plekken waar grootschaligere kindcentra niet meer rendabel zijn. Ouders op dit soort plekken, bijvoorbeeld kleine dorpen, kunnen vaak alleen terecht op gastouderopvang. Het alternatief is dan informele opvang – niet gereguleerd en vaak beperkt beschikbaar – of niet werken.

De unieke rol die gastouderopvang speelt in Nederland heeft een lange historie. In de jaren ’70 en ’80 was de betaalde gastouderopvang veruit de meest gebruikte vorm van opvang. Dat veranderde snel in de jaren ’90, met de snelle toestroom van vrouwen op de arbeidsmarkt explodeerde de vraag naar kinderopvang, en de kleinschalige gastouderopvang kon alleen die vraag niet aan. Na de introductie van de landelijke subsidieregeling voor kinderopvangorganisaties in 1993 veranderde de kinderopvangmarkt en nam de reguliere kinderopvang in kindercentra een grote vlucht in Nederland. Eind jaren negentig de gastouderopvang nog maar 12% uit van het totale werkveld. Sinds 2005 valt ook de gastouderopvang onder de Wet kinderopvang en, daarmee, in financiële zin onder de kinderopvangtoeslag. Dat leidde in de tweede helft van de jaren nul tot een onvoorziene explosie van het gebruik van gastouderopvang en van het budgettaire beslag van de Wet Kinderopvang, en vanaf 2010, tot een beleidsreactie. Die beleidsreactie en effecten daarvan worden toegelicht in paragraaf 2.

In dit hoofdstuk wordt een aantal voor gastouderopvang relevante thema’s uitgelicht. De eerste paragraaf beschrijft de kenmerken van de Nederlands gastouder, en de plek van de Nederlandse gastouderopvang in internationaal perspectief. De tweede paragraaf behandelt de kernvraag: wat is de hoofdfocus geweest van het gastouderbeleid sinds 2010, en heeft dit beleid zijn doelen bereikt?
De derde paragraaf gaat kort in op de ontwikkelingen rond kwaliteit en veiligheid.

7.1 Wie is de Nederlandse gastouder?

Het Kohnstam instituut heeft onderzoek gedaan naar de achtergrondkenmerken van de Nederlandse gastouder[78]. Op basis van dit onderzoek kunnen we een aantal zaken vaststellen. Gastouders zijn vrijwel allemaal vrouw (95%) en geboren in Nederland (95%). De meest-voorkomende leeftijdscategorie is 50 tot 59 jaar. Ruim 77% van de gastouders heeft ook zelf kinderen. Bijna de helft van deze eigen kinderen is ouder dan 18 jaar, maar 36% van de eigen kinderen valt in dezelfde leeftijdscategorie als de kinderen die worden opgevangen (0 t/m 13 jaar).

Voor 27% van de gastouders is MBO-2 de hoogste opleiding die zij hebben voltooid. Meestal gaat het dan om de opleiding Helpende Zorg en Welzijn-2. Het gemiddelde opleidingsniveau ligt

[78] Gastouders in Beeld, Kohnstam Instituut

daarmee feitelijk hoger dan op het eerste gezicht lijkt. Het opleidingsniveau van de groep gastouders is, afgezien van de 27% op MBO-2 niveau, vergelijkbaar met het opleidingsniveau in de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang.

Ongeveer 1/3^{e} van de gastouders heeft een familierelatie met sommige of alle kinderen die zij opvangen. Meestal gaat het dan om grootouders (ca 25-30%). Overigens vangen niet al deze gastouders-met-familierelatie uitsluitend kinderen op van wie zij familie zijn, ongeveer een derde verzorgt tevens opvang voor kinderen met wie zij geen familierelatie hebben.

Structurele kenmerken van de opvang
Ruim driekwart van de gastouders vangt de kinderen op in hun eigen woning, een enkele keer is daarvoor een aparte ruimte in of bij die woning beschikbaar. Opvang-aan-huis, dus in de woning van ouders en kinderen, gebeurt door ruim een kwart van de gastouders. Afhankelijk van de weekdag wordt er door 3% tot 6% van de gastouders ook avondopvang geboden. In 3,4% van de gevallen wordt er ook weekendopvang verzorgd. Opvang gedurende de nacht komt weinig voor (minder dan 1%).

De grootste groep kinderen die wordt opgevangen is die van de 0 t/m 3-jarigen (54%). Verder is 38% van de kinderen tussen 4 en 9 jaar oud en nog eens 8% 10 jaar of ouder. Het contact tussen kinderen en hun gastouder is vaak langlopend: zo'n 32% is vier jaar of langer bij dezelfde gastouder (dat is 70% van de kinderen die zelf ouder zijn dan 4 jaar).

De flexibiliteit van de geboden opvang is zichtbaar in de ruime mogelijkheden voor ouders om haal- en brengtijden – ook nog op korte termijn – af te stemmen met de gastouder, én in de flexibele contracten. Voor 60% van de ouders is het aantal uren opvang dat zij afnemen variabel, soms doordat er de mogelijkheid is om uren bij te kopen bovenop het vaste aantal uren in het contract, vaak (40%) ook doordat zij alleen betalen voor de afgenomen uren. Gelet op het feit dat de meeste gastouders minder kinderen opvangen dan het maximum toegestane aantal van zes, is er ook praktisch de ruimte voor extra uren opvang-op-maat wanneer ouders daaraan behoefte hebben.

Pedagogische context
Het contact dat gastouders hebben met de bemiddelingsmedewerker van het gastouderbureau is overigens voor een grote groep vrij beperkt: ruim 45% van de gastouders heeft gemiddeld maximaal drie keer per jaar contact met een bemiddelingsmedewerker, bijna 20% heeft hooguit twee keer per jaar een dergelijk contact. Vanuit het oogpunt van kwaliteitsbewaking ligt hier een belangrijk aandachtspunt voor de gastouderbureaus.

Ruim de helft van de gastouders geeft aan in het afgelopen jaar extra scholing te hebben gevolgd, meestal gaat dat om één of meerdere scholingen die zijn aangeboden vanuit het gastouderbureau. Het komt duidelijk minder voor dat gastouders op eigen initiatief scholing volgen. De meest-genoemde scholingen gaan over kinder-EHBO en signalering van kindermishandeling, maar het aanbod waarvan gastouders gebruikmaken is vele malen breder: van babygebaren, tot communicatie met ouders, van positief opvoeden tot beweegkriebels.

Gastouders hebben vrij weinig contact met andere professionals in kinderopvang naast de bemiddelingsmedewerker van het gastouderbureau. Zo heeft slechts 40% van de respondenten aangegeven dat zij drie keer per jaar of vaker contact hebben met andere gastouders.

Nederlandse gastouderopvang in internationaal perspectief
In het onderzoek *Gastouderopvang in West-Europese Landen* is de gastouderopvang in Nederland vergeleken met de gastouderopvang in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, verenigd Koninkrijk (VK) en Zwitserland. Qua opleiding, veiligheid en eisen aan de geschiktheid van de ruimte heeft Nederland het meest volledige beleid. Als het gaat om het aantal kinderen per gastouder zijn respectievelijk Denemarken, Duitsland, Zwitserland en Frakrijk (2-4 kinderen)

strenger. Alleen België, met 8 kinderen per gastouder, is minder streng. In alle gevallen geldt hoe jonger de kinderen, hoe kleiner het aantal.
Het pedagogisch beleid wordt in de meeste landen met een externe instantie ondersteund. In Nederland zijn dat de gastouderbureaus. Het meest intensief is de begeleiding die gastouders in Denemarken ontvangen via de gemeentelijke inspecteurs. Zij komen gemiddeld zo'n 10 keer per jaar bij de gastouder thuis, zijn nauw betrokken bij de ontwikkeling van het werken volgens een pedagogisch plan en begeleiden regelmatig de gezamenlijke bijeenkomsten van gastouders. In Duitsland, Frankrijk en Zwitserland is er een vrijwillige keus voor gastouders om bij organisaties ondersteuning te zoeken.
Vervolgscholing van enkele uren per jaar is in Zwitserland verplicht. In België geldt een scholingstraject op maat per gastouder. VK kent een scholing van 2 dagen per jaar. In Duitsland en Denemarken is een ruim scholingsaanbod, maar is verplichting afhankelijk van lokaal beleid.

In alle landen vindt toezicht plaats, meestal door een onafhankelijke inspectiedienst en in België, Denemarken, Duitsland, Nederland en VK ook met een beoordelingskader. Sommige landen werken met een vergunning, die na een aantal jaren en nieuw onderzoek moet worden vernieuwd. Bij de handhaving geldt doorgaans dat de vergunning wordt ingetrokken als niet aan de voorwaarden wordt voldaan. De onderzoekers hebben weinig problemen met fraude aangetroffen in de onderzochte West-Europese landen. Over het algemeen wordt overheidsfinanciering aan organiserende partijen voor kinderopvang gezien als waarborg tegen fraude, in combinatie met een inkomensgerelateerde bijdrage voor ouders.

Ten aanzien van familierelaties geldt in Nederland dat grootouders werkzaam kunnen zijn gastouder zijn voor hun kleinkinderen, waarbij ouders voor die opvang betalen en vervolgens een kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen bij de overheid. In België en in de Duitse deelstaat Beieren is expliciet bepaald dat gastouders geen familielid mogen zijn van de kinderen die zij opvangen. In alle landen komt opvang door familie natuurlijk wel voor, ook in Nederland, maar dan als informele opvang waaraan door de overheid niet wordt meebetaald.

7.2 Ontwikkelingen in het gastouderbeleid: professionalisering en fraudebestrijding

De gastouderopvang bleek in het verleden gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, waardoor het budgettaire beslag van de regeling onder druk kwam te staan. Om de kwaliteit te verhogen, het misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen en de kosten te beheersen is vanaf 2010 een aantal grote en kleine maatregelen genomen, in zowel regelgeving als in het toezicht door de Belastingdienst, die grote veranderingen in de gastoudermarkt teweeg hebben gebracht. De wijzigingen hebben de kassiersfunctie van de gastouderbureaus versterkt en het misbruik en oneigenlijk gebruik teruggedrongen. Zie box 1&2 voor een overzicht van de belangrijkste maatregelen.

Box 1: Belangrijke maatregelen regelgeving gastouderopvang:

- Vanaf 2010 worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer (kassiersfunctie) en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders. Hierdoor worden de inkomsten van gastouders ook zichtbaar voor de Belastingdienst. Daarnaast worden de bedragen die gastouders en gastouderbureaus in rekening brengen zichtbaar voor ouders.
- Vanaf 2010 is de professionele rol van gastouders versterkt door eisen te stellen aan de opleiding van gastouders, aan de opvanglocatie en aan de opvangpraktijk. Er wordt rechtstreeks toezicht gehouden door de GGD op de gastouders in plaats van uitsluitend op gastouderbureaus.
- Vanaf 2010 is een extra impuls gegeven aan de professionaliteit van gastouders door gegevens over gastouders en de opvanglocatie te registreren in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Alleen kinderopvangvoorzieningen (naast gastouders ook dagverblijven en buitenschoolse opvang) die voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen worden opgenomen in het LRKP.
- Vanaf 2012 is het alleen mogelijk voor gastouders om kinderopvangtoeslag te ontvangen voor de uren die zij als gastouder werken als het eigen kind wordt opgevangen in een kindercentrum.
- Vanaf 2012 moet een betaling van vraagouders aan gastouders (via het gastouderbureau) binnen twee maanden plaatsvinden.
- Daarnaast is de kinderopvangtoeslag gemaximeerd voor maximaal 230 uur per maand per kind. Ook is het maximum aantal uren kinderopvang gekoppeld aan het aantal uren dat de ouders werken. Het aantal gewerkte uren van de ouder die het minste werkt, bepaalt het aantal uren kinderopvang. Ook is de termijn waarop kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aangevraagd kan worden beperkt tot maximaal 3 maanden.
- Verder is vanaf 1 januari 2014 de termijn van maximaal 8 weken waarbinnen de Belastingdienst/Toeslagen moet beslissen op een aanvraag voor kinderopvangtoeslag opgerekt naar 13 weken, met de mogelijkheid deze termijn met nog eens 13 weken te verlengen. In die langere periode kan de Belastingdienst/Toeslagen, aanvragen met een verhoogd frauderisico beter onderzoeken.
- Daarnaast worden geen voorschotten verstrekt als de aanvrager bij de Belastingdienst onbekend is. Ook worden toeslagen gestopt als de aanvrager vertrokken onbekend waarheen (VOW) is.

Box 2: verscherping toezicht & handhaving

- De handhaving van Belastingdienst/Toeslagen is tegenwoordig risicogericht: primair gericht om aanvragen en mutaties met een verondersteld laag risico zo snel mogelijk te behandelen en die met een verondersteld hoog risico te controleren voordat een (eerste of verhoogde) toekenning wordt verstrekt. De behandeling van individuele aanvragen/mutaties kan echter wel tot een signaal met betrekking tot een kinderopvanginstelling/gastouderbureau leiden.
- De Belastingdienst/Toeslagen ziet in het algemeen steeds stringenter toe op misbruik in de kinderopvang en handhaaft sinds 2012 ook strenger, onder andere door hogere boetes op te leggen. Met ingang van 1 januari 2013 zijn de boetebedragen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) verhoogd voor recidive met kinderopvangtoeslagfraude.
- De Belastingdienst/Toeslagen oefent op vier verschillende momenten in het proces regulier toezicht uit op de juistheid van een kinderopvangtoeslag: voor de aanvraag, tijdens de aanvraag, in de voorschotfase en bij de definitieve toekenning. Het toezicht kan leiden tot het niet uitbetalen van een voorschot, correcties van een lopend voorschot of het stopzetten van een lopend voorschot. Dit reguliere toezicht is de afgelopen jaren steeds meer naar de actualiteit verschoven.
- Tijdens de beoordeling van nieuwe aanvragen en mutaties bekijkt de Belastingdienst/Toeslagen of deze risicovol of risicoarm zijn. De risicovolle aanvragen en mutaties worden dan eerst beoordeeld *voordat* een voorschot wordt toegekend of verhoogd. De burger wordt dan bijvoorbeeld uitgenodigd om met zijn bewijsstukken bij een balie van de Belastingdienst langs te komen. Op de risicoarme posten vindt het toezicht op andere momenten in het proces plaats. Bij het definitief toekennen na afloop van het toeslagjaar vinden de laatste controles op rechtmatigheid plaats.

De fraudebestrijding en de professionalisering gingen daarbij in effect hand in hand; strengere kwaliteitsregels en beter toezicht wierpen beiden meer en hogere drempels op voor ondernemers die in de gastoudersector actief wilden worden. Deze drempels beperkten de toegang op voor op snel geld gerichte fraudeurs, zonder goedwillende kinderopvangondernemers en gastouders te ontmoedigen.

De periode vanaf 2012 kenmerkt zich door bewust beleid van opeenvolgende kabinetten om de markt voor gastouderopvang "uit te laten trillen", dat wil zeggen de kans te geven te reageren op de genomen maatregelen en om een nieuw evenwicht te vinden. Inmiddels is dat nieuwe evenwicht bereikt, zie onderstaande tabel, en is het mogelijk om vast te stellen dat het beleid en de uittrilperiode hebben gewerkt. Uit tabel 11 blijkt dat de Rijksuitgaven aan gastouderopvang in 2009 bijna 670 miljoen euro bedroegen (circa een kwart van de totale Rijksuitgaven aan kinderopvang).

	2005[1]	2006[2]	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budgettair beslag	-	-	313	623	666	419	354	289	260	239
Als aandeel van totale uitgaven aan kinderopvang	-	-	16%	23%	23%	14%	13%	13%	14%	14%
aantal kinderen x 1.000 (0 - 12 jarigen)	25	38	88	140	160	118	110	103	99	98

Tabel 11: budgettaire situatie gastouderopvang

[1 en 2] De uitgaven aan gastouderopvang in 2005 en 2006 ontbreken in de tabel. Deze uitgaven werden in deze jaren nog niet apart geraamd.

In de jaren voor 2009 was er sprake van een explosieve stijging van het budgettaire beslag van de gastouderopvang op de kinderopvanguitgaven. Na de wijzigingen in 2010 daalden de uitgaven aan gastouderopvang tot 14 procent van de totale uitgaven aan kinderopvang, en bleven daarna stabiel. De maatregelen uit de periode 2010-2012 in een stabiele gastouderopvangsector mede mogelijk gemaakt. In de jaren daarna blijven de uitgaven aan gastouderopvang stabiel als aandeel in de totale uitgaven aan kinderopvang, ook door de crisisjaren. Zie de tabel hierboven, waarin de explosie vanaf 2007 en de stabiliteit vanaf 2010 duidelijk te zien zijn. De gastouderopvang ademt nu mee met de bewegingen in de totale kinderopvangmarkt. De maatregelen in 2010-2012 hebben dus gezorgd voor budgettaire beheersbaarheid en voorspelbaarheid. Hiermee is de gastouderopvang qua marktaandeel weer terug op het niveau van begin jaren '90[79],

Toezicht en handhaving
De Belastingdienst heeft grote stappen gezet als het gaat om controle te krijgen over fraude in de gastouderopvangsector. Tegelijkertijd blijft het een sector met een zwakke plek: anders dan bij opvang door kinderdagverblijven is in de gastouderbranche sprake van een potentiële belangendriehoek tussen de vraagouder, de gastouder, en het gastouderbureau. Voor een goede werking van een dergelijke driehoek is het noodzakelijk dat er zo min mogelijk gezamenlijk belang bestaat aan financieel gewin. Gezamenlijk financieel belang kan leiden tot samenspanning binnen de belangendriehoek en resulteren in het plegen van fraude. Alle drie de betrokken partijen hebben een prikkel om het aantal uren opvang zo groot mogelijk te maken, om zo het bedrag aan uitgekeerde kinderopvangtoeslag te maximaliseren. Of de opvang dan daadwerkelijk plaatsvindt vereist inspectie op locatie. Bij gastouderopvang is dan controle achter de voordeur nodig. Of de opvang daadwerkelijk plaatsvindt is bij de gastouderopvang dus moeilijker vast te stellen dan bij opvang in reguliere kindcentra.

Diezelfde kleinschaligheid en informaliteit die de sector zo'n effectieve aanvulling op de grootschaliger reguliere kinderopvang maakt, zorgt er ook voor dat het gebrek aan tegengestelde prikkels makkelijker tot afspraken over samenspanning kan leiden.

De praktijkervaring van toezichthouders en handhavers leert dat signalen over slechte kwaliteit *in combinatie* met signalen over financiële onregelmatigheden kunnen duiden op fraude. De diverse toezichthouders werken daarom intensief samen. In 2014 is het project 'Kwaliteitsverbetering gastouderbureaus' van start gegaan. De VNG, gemeenten, GGD-en en de Belastingdienst/Toeslagen bundelen verschillende signalen uit de gastouderopvang en voeren gezamenlijke inspecties uit. In 2014 zijn vanuit diverse projecten 75 gastouderbureaus bezocht.

[79] Gastouderopvang in West-Europese Landen, Kohnstam instituut

Deze 75 gastouderbureaus (bijna 10% van het totaal aan gastouderbureaus) zijn risicogericht geselecteerd. Dat wil zeggen dat de selectie gastouderbureaus bevat waarvan bijvoorbeeld signalen bekend zijn of die bij analyses van bepaalde indicatoren naar voren zijn gekomen als risicovol. Ongeveer 1/3 (25) van de onderzochte 75 gastouderbureaus heeft een daadwerkelijk negatieve intentie met een verhoogde kans op fraude. De overige onderzochte GOB's maken fouten omdat zij onvoldoende op de hoogte zijn van bijvoorbeeld wet- en regelgeving, niet goed in staat zijn om deze wet- en regelgeving goed toe te passen of een inadequate administratie voeren. Hier is sprake van een goede intentie met een verhoogde kans op fouten.

Bij het constateren van overtredingen op de kwaliteit van de opvang handhaven gemeenten. Bij constateringen van fouten of fraude met de toeslag zet de Belastingdienst/Toeslagen een handhavingtraject in.

Conclusie
Buiten kijf staat dat de strijd tegen fraude nooit ophoudt. Dat de fraude binnen de gastouderopvang op dit moment beperkt blijft tot incidenten, geeft vanzelfsprekend geen garantie dat dat in de toekomst ook zo blijft. Het kabinetvoorstel voor de beoogde directe financiering zet hopelijk verdere stappen in het verkleinen van deze belangendriehoek. Het kabinet werkt nu aan de verdere uitwerking van de beoogde directe financiering en zal op drie cruciale onderdelen toetsen: uitvoeringskosten, inrichting toezichtketen en ICT-infrastructuur.

7.3 Arbeidsrechtelijke situatie in de gastouderopvang

In de gastouderopvang komt een aantal arbeidsrechtelijke situaties voor, waaronder ook de regeling dienstverlening aan huis.

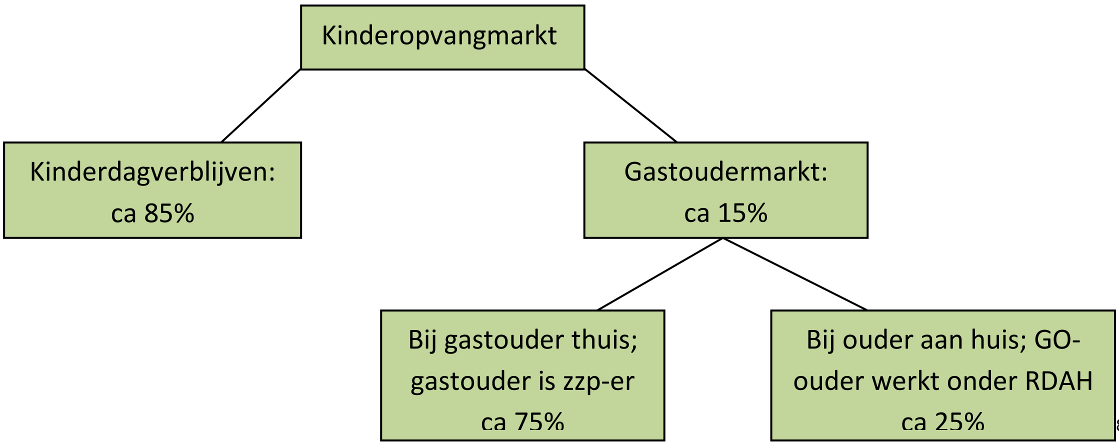
Hoe ziet de arbeidsrechtelijke situatie voor gastouderopvang eruit?
In de reguliere kinderopvang in kindercentra (85% van de markt voor kinderopvang) komt de regeling dienstverlening aan huis vanzelfsprekend niet voor. De gastouderopvang behelst ongeveer 15% van de totale markt voor kinderopvang. Het grootste deel van de gastouders vangt op in het *eigen* huis. Zij werken meestal als freelancer, (in fiscale zin *resultaatgenieter*). Gastouderopvang in het *huis van de vraagouders* is ongeveer een kwart van de gastouderopvangmarkt, dat wil zeggen ongeveer 4% van de totale markt voor kinderopvang. Het is deze vorm van opvang, bij de vraagouder thuis, die momenteel doorgaans onder de regeling dienstverlening aan huis valt. Werk in loondienst (bij of de vraagouders of een gastouderbureau) komt in de gastouderopvang nauwelijks voor vanwege de aard van het werk: het gaat om kleinschalige, flexibele opvang in een huiselijke omgeving, vaak voor kinderen uit verschillende gezinnen. Dergelijke opvang verhoudt zich niet goed tot werk in loondienst. Hier ligt dus een lastige keuze voor. Zie onderstaande box voor een toelichting op de arbeidsrechtelijke situatie in de gastouderopvang.

Box 3: Arbeidsrechtelijke situatie van de gastouder

Arbeidsrechtelijke situatie bij opvang in het huis van de gastouder:
In de meeste gevallen is er sprake van opdrachtgever- (ouder) en opdrachtnemer- (gastouder) relatie. De gastouder werkt meestal met een modelovereenkomst van opdracht (ovo). De gastouder bepaalt hoe de opvang verloopt. De gastouder kan de opvang van het gastkind eventueel combineren met andere werkzaamheden (eigen huishouden en/of de zorg eigen kinderen). In het algemeen is er bij opvang in het huis van gastouder dus geen gezagsrelatie tussen vraagouder en gastouder, en is de regeling dienstverlening aan huis dus niet van toepassing. De belastingdienst beoordeelt wel per geval op basis van de feitelijke situatie. Het gastouderbureau is geen partij bij deze overeenkomst van opdracht.

Arbeidsrechtelijke situatie bij opvang in het huis vraagouder:
Werkzaamheden door de gastouder bij de vraagouder thuis zijn doorgaans op grond van feiten en omstandigheden te kwalificeren als arbeidsovereenkomst (en dus geen opdrachtovereenkomst). Veelal zal de gastouder zich moeten richten naar de aanwijzingen van de vraagouder, gebruik maken van door deze ter beschikking gestelde hulpmiddelen en zich (zonder toestemming van de vraagouder) niet door anderen mogen laten vervangen. Wanneer de werknemer deze werkzaamheden aan huis ten behoeve van de particulier doorgaans op minder dan vier dagen per week verricht, valt hij momenteel onder de regeling dienstverlening aan huis. De werkgever hoeft dan geen loonheffing en premies werknemersverzekeringen in te houden en af te dragen. Wel moet de werkgever het wettelijk minimumloon betalen. Doorgaans is er sprake van een gezagsrelatie tussen de vraagouder (werkgever)en de gastouder (werknemer). De vraagouder bepaalt op welke wijze de opvang wordt ingericht en geeft aanwijzingen over de uitvoering van het werk. Uitzondering hierop is opvang door een familielid (er is geen gezag). Indien aan de vereisten van de regeling dienstverlening aan huis wordt voldaan gelden soepelere werkgeversverplichtingen. Ook hier geldt dat de Belastingdienst de feitelijke situatie beoordeeld. Ook hier is het gastouderbureau is geen partij bij deze arbeidsovereenkomst.

Figuur 19: arbeidsrechtelijke situatie gastouderopvang



[80]

De regeling dienstverlening aan huis is op dit moment niet dominant in de kinderopvangsector. Het gaat om 4 procent van de markt voor kinderopvang en ongeveer 25% van de markt voor gastouderopvang. Het kostenvoordeel dat werken onder de regeling dienstverlening aan huis met zich mee kan brengen ten opzichte van werk in loondienst blijkt niet bepalend voor de keuze voor het type opvang. Gastouderopvang is goedkoper en wijd beschikbaar, maar vertegenwoordigt momenteel slechts 15% van de markt. Prijs van de opvang is vanzelfsprekend maar een van de aspecten van kinderopvang waarop ouders hun keuze baseren. Naast de prijs kan de pedagogische kwaliteit een rol, de persoonlijkheid van het kind, de sociale contacten met andere kinderen, etc.

Oplossing in de gastouderopvang
Het is in principe mogelijk om – conform het advies van de commissie Kalsbeek – gastouderopvang via de regeling dienstverlening aan huis uit te zonderen van de kinderopvangtoeslag. Gastouderopvang aan huis zoals wij die nu kennen, zal sterk inkrimpen. Dit leidt tot een vijftal te verwachten mogelijke vervolgscenarios's:

1. Ouders die dat kunnen zoeken andere oplossingen binnen de WKO dan gastouderopvang aan huis (de reguliere kinderopvang of opvang bij de gastouder thuis, of stoppen met werken). De gastouders die nu onder de RDAH werken, zal voor een deel als ZZP-er gaan werken en opvang in het eigen huis aanbieden.

2. De gastouders blijven werken als gastouder aan huis, maar dan als ZZP-er. Dit is alleen mogelijk als er geen gezagrelatie bestaat tussen de gastouder en de vraagouder. Bij opvang in het huis van de vraagouders zal er in de meeste gevallen wel een gezagsrelatie zijn, en daarmee een arbeidsovereenkomst. In de meeste gevallen zal het ZZP-schap dus niet mogelijk zijn.

3. De opvang gaat door, informeel en buiten de Wet Kinderopvang en de kinderopvangtoeslag om. Daarmee zijn de wettelijke kwaliteitseisen niet langer van toepassing en kan er geen toezicht meer plaatsvinden. Vanuit de belangen van het kind is dit onwenselijk. Ook verbeteren de arbeidsvoorwaarden van de gastouders dan niet (mogelijk is er zelfs sprake van een verslechtering). Als de gastouder geen belastingaangifte doet, dan komt het in het zwarte circuit terecht. Voor vraagouders zal deze optie door het wegvallen van het recht op toeslag financieel onaantrekkelijk zijn, en daarom zal deze variant naar verwachting niet veel voorkomen.

4. De gastouders komen in loondienst van de ouders. Dit leidt tot hogere kosten voor de ouders, en betekent dat ouders werkgeverstaken en verplichtingen krijgt, waar hij of zij veelal niet voor is toegerust.

5. De gastouders komen in loondienst van het gastouderbureau. Dit zou een transformatie van de hele gastouderopvang inhouden, niet alleen voor dat deel van de gastouders die nu onder de regeling dienstverlening aan huis vallen, omdat de gastouderopvangmarkt nu op een heel andere manier is ingericht: gastouderbureaus zullen een andere rol krijgen. De bemiddelingsfunctie zal niet langer de hoofdtaak zijn, en hun rol zal meer op die van een in de gastouderopvang gespecialiseerd uitzendbureau gaan lijken

De verwachting is dat zonder ingrijpen scenario 1 (andere oplossing binnen de WKO) het meest zal voorkomen. Dit scenario kan namelijk kostenneutraal voor ouders. Het biedt echter wel minder flexibiliteit terwijl een flexibiliteit het belangrijkste motief is voor de gastouderopvang[81]. Ook kleinschaligheid en een huiselijke omgeving zijn belangrijke motieven. Als ouders kiezen voor de opvang bij de gastouder thuis, dan kunnen deze doelen nog steeds behaald worden, echter met iets minder flexibiliteit dan bij opvang bij de ouders thuis. Of dit scenario leidt tot betere arbeidsvoorwaarden voor de gastouders die onder de RDAH werken, hangt samen met waar deze gastouders gaan werken. Als zij kinderen opvangen bij hun thuis worden ze zzp-er en verslechteren de arbeidsvoorwaarden. Gastouders kunnen nu niet zomaar gaan werken in een kinderdagverblijf, omdat dat een hoger opleidingniveau vereist (MBO-3 in plaats van MBO-2).

Voor gastouders die deze hogere opleiding afronden en gaan werken in een kinderdagverblijf zullen de arbeidsvoorwaarden wel verbeteren. Ook is het mogelijk dat de gastouders in een andere sector gaan werken of stoppen met werken. Dit zal niet direct leiden tot een verbetering van de arbeidsrechtelijke positie van de betrokken gastouders. Vanuit het perspectief van het verbeteren van de arbeidsrechtelijke positie van gastouders, is scenario 5 het meest aantrekkelijk. De gastouders komen dan in loondienst. Dit scenario is zonder aanvullende maatregelen echter niet waarschijnlijk. Gastouders en gastouderbureaus hebben nu geen werknemer-werkgeverrelatie. Gastouderbureaus vervullen nu een administratieve taak, koppelen ouders en gastouders, vervullen de kassiersfunctie en hebben een rol in het monitoren en handhaven van de kwaliteit van de opvang, maar zijn momenteel in de meeste gevallen niet toegerust voor de werkgeversrol voor aangesloten gastouders. Aan de andere kant zien gastouders het gastouderbureau ook niet als (potentiële) werkgever en zijn ze ook vaak aangesloten bij verschillende gastouderbureaus, om zo een breder potentieel klantenbestand aan te boren.[82] Daarnaast is het waarschijnlijk aantrekkelijker voor ouders om voor een gastouder te kiezen die de kinderen in het eigen huis opvangt, omdat dat goedkoper is voor de ouders.

Als scenario 5 wordt gezien als de gewenste variant vraagt dat een transformatie van de gastoudersector en een bijbehorende majeure aanpassing van regelgeving en financieringssystematiek. De prijs voor ouders zal omhoog gaan. Om de gastouderopvang aan huis in prijs concurrerend te houden, zal de toeslag voor gastouderopvang ook omhoog moeten, richting het niveau van de toeslag voor opvang in een kindercentrum. Een dergelijke stijging in de toeslag geeft ook aanleiding om ook de *kwaliteit* van de gastouderopvang te verhogen. Gastouderopvang wordt hiermee een minder kleinschalige en meer professionelere vorm van kinderopvang, met hogere pedagogische kwaliteit, hogere kosten voor ouders, en hogere kosten voor het Rijk.

Bron: Motieven voor gastouderopvang, 2011

7.4 Kwaliteit en veiligheid

Met de wijzigingswet kinderopvang 2013 is een groot aantal maatregelen ingevoerd om de veiligheid in de kinderopvang (waaronder ook de gastouderopvang) nog meer te verbeteren. Deze wijzigingen zijn ingegaan per 1 juli 2013 (zie kader).

Maatregelen i.v.m. veiligheid geïntroduceerd met de Wijzigingswet KO per 1 juli 2013

- Invoering van de zogenaamde nulmeting i.v.m. de start van continue screening in de kinderopvang (op 1 maart 2013): waarbij alle medewerkers die in de kinderopvang werkzaam zijn éénmalig een nieuwe VOG moeten aanvragen. Hierdoor wordt een actuele toets uitgevoerd op strafbare feiten in het verleden.
- Introductie tweejaarlijkse VOG-plicht voor stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers in de kinderopvang. Dit zijn groepen die bij continue screening buiten beeld blijven.
- Personen aanwezig op opvangadres: ten aanzien van personen van 12 jaar of ouder die op het opvangadres ten tijde van de opvang aanwezig zijn, is geregeld dat een overlegging van een VOG geëist kan worden als de toezichthouder een redelijk vermoeden heeft van een ernstig strafbaar feit, zoals een geweld- of zedendelict. Maatregel geldt m.n. voor gastouders en kleine kindercentra aan huis.
- Introductie wettelijke meldplicht voor professionals in de kinderopvang (waaronder ook gastouderopvang).
- Vanaf 1 juli 2013 zijn werkgevers in de kinderopvang, houders van gastouderbureaus, gastouders en peuterspeelzalen verplicht contact op te nemen met een vertrouwensinspecteur van de Inspectie van het Onderwijs als zij aanwijzingen hebben dat een werknemer/gastouder seksueel of ander geweld gebruikt tegen een kind.
- Continue Screening: In twee jaar tijd (van 1 maart 2013 tot 1 maart 2015) zijn er 140 signalen gekomen uit de continue screening kinderopvang. In bijna alle gevallen heeft een signaal ertoe geleid dat de persoon niet meer in contact staat met de opgevangen kinderen. Ongeveer 70% van de signalen heeft betrekking op een huisgenoot van een gastouder welke thuis opvangt. Veruit de meeste signalen zitten in de gastouderopvang.

Voor het daadwerkelijk kunnen bevorderen van de pedagogische kwaliteit van de gastouderopvang is het allereerst van belang om die kwaliteit te kunnen *meten*. Een goed meetinstrument maakt het mogelijk om ook de kwaliteit van dit type opvang gericht te monitoren en waar nodig te verbeteren. Om die reden is in 2014 een meetinstrument voor de gastouderopvang ontwikkeld, dat aansluit bij het al beschikbare instrumentarium voor andere vormen van de kinderopvang, zoals dat is ontwikkeld door het NCKO (KDV: 0-4 jaar) en het Kohnstamm Instituut (BSO: 4-12 jaar). Uiteindelijk doel is om de pedagogische kwaliteit van het gehele kinderopvangveld op een vergelijkbare manier te kunnen meten. Met de ontwikkeling van een meetinstrument voor de gastouderopvang is het instrumentarium voor kwaliteitspeilingen voor de gehele kinderopvangsector compleet. De komende jaren zal met dit meetinstrument de kwaliteit van de gastouderopvang worden gevolgd.

De ouders die voor gastouderopvang kiezen, doen dat vaak heel bewust. De professionaliseringslag sinds 2010 heeft het kwaliteitsniveau van de gastouderopvang opgeschroefd. Uit het toezicht blijkt echter dat er nog steeds zorgen zijn over het kwaliteitsniveau met name daar waar het gaat om het gebruik van de Nederlandse taal. Het is daarom van groot belang dat het taalniveau van nieuwe instroom wordt gewaarborgd door centrale examinering van het taalniveau. Dit verhoogt de kwaliteit en verhoogt daarmee ook de drempel voor formalisering van informele opvang. Voor het zittende bestand zal dit echter geen uitkomst bieden. Het uiteindelijk doel is een situatie waarin het taalniveau van het zittende bestand niet meer achterblijft bij het taalniveau van de nieuwe instroom. Bezien moet worden of deze investeringen in het verbeteren van het taalniveau voldoende effect sorteren of dat het verhogen van het algemene opleidingsniveau van gastouders op termijn meer in de rede ligt. Dat vraagt weer om een bredere blik op de rol van de hele

gastouderopvangsector in het stelsel van kinderopvang en, daarbij horend, het gewenste niveau van professionaliteit van de Nederlands gastouder.

7.5 Conclusie

Gastouderopvang biedt ouders kleinschaligere opvang in een huiselijke omgeving en met meer flexibiliteit dan in de kindercentra. Gastouderopvang zorgt daarmee voor meer keuzevrijheid en werkt zodoende disciplinerend voor de markt voor kinderopvang. Door de wijzigingen in regelgeving en toezicht sinds 2010 is ook in de gastouderopvang een minimum kwaliteitsniveau gewaarborgd. Daarnaast is het misbruik en oneigenlijk gebruik verder teruggedrongen als gevolg van het versterken van de kassiersfunctie van het gastouderbureau. De budgettaire beheersbaarheid is daarmee weer teruggekeerd.

De gastouderopvang in Nederland is dus zeer veerkrachtig gebleken. De maatregelen die sinds 2010 zijn ingezet om de budgettaire beheersbaarheid te vergroten, het toezicht te versterken en fraude en oneigenlijk gebruik in te perken zijn succesvol geweest. Dat blijkt uit de budgettaire beheersbaarheid, maar ook uit het toezicht door de Belastingdienst en de constatering dat de meeste grote fraudezaken zich voordeden in de jaren voor 2012. Tegelijkertijd lijkt de tijd rijp om nu – na de "uittrilperiode" van 2012-2015 verder te bezien hoe de gastouderopvang in de steeds weer veranderende kinderopvangsector past.

Bijlage

Het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen door de Belastingdienst en SZW

Bij het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen, specifiek de kinderopvangtoeslag, trekken de Ministeries van SZW en Financiën gezamenlijk op. Dat gebeurt vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW voor de Wet kinderopvang kwaliteitseisen en peuterspeelzalen (in het vervolg Wet kinderopvang) en de staatssecretaris van Financiën voor de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De directe handhavingmaatregelen en programma´s om misbruik en oneigenlijk gebruik te bestrijden komen uit de koker van de staatssecretaris van Financiën. In het vervolg van deze paragraaf zal de nadruk op deze handhavingmaatregelen liggen.

Bij de start van de Belastingdienst/ Toeslagen in 2005 was het uitgangspunt om burgers die een toeslag aanvroegen, zo snel mogelijk over hun geld te laten beschikken. Op basis van actuele, nog niet vastgestelde (inkomens)gegevens en opgaven van aantallen uren opvang, werd een voorlopige toekenning bepaald en een voorschot uitgekeerd. Uitgangspunt achter deze systematiek was dat burgers die, in het geval van de kinderopvangtoeslag, arbeid en zorg combineerden, de juiste gegevens aan de Belastingdienst doorgaven. Het vertrouwen van de overheid in de burger stond voorop. In de jaren daarna bleek steeds meer dat dit vertrouwen niet altijd gerechtvaardigd was. De Belastingdienst ontwikkelde programma´s die gericht waren op het in kaart brengen van de achtergronden van de aanvrager van de toeslag. Kon op basis van ontwikkelde risicoprofielen bepaald worden welke aanvrager extra aandacht nodig had omdat er een risico op oneigenlijk gebruik bestond? En welke aanvrager handelde in essentie te goeder trouw? Die laatste groep aanvragers kon gedurende zijn aanvraagproces ook fouten maken, maar handelde met de juiste intentie. Gerichte communicatieacties om deze groep te ondersteunen werden ontwikkeld.

De Belastingdienst tracht het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat een optimaal effect wordt bereikt op *compliance*, het bereidwillig naleven door belastingplichtigen van de fiscale regels. Op basis van de kennis over het gedrag van belastingplichtigen en gegeven de beschikbare capaciteit, kiest de Belastingdienst die handhavingsinstrumenten die het meest bijdragen aan de compliance. Dit wordt *handhavingsregie* genoemd. Een goed evenwicht in de keuze van doelgroepen en in de keuze van de verschillende handhavingsinstrumenten is het uitgangspunt. Hiermee is opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (Commissie Stevens) uit 2012[1].

In de fiscale agenda uit 2011 had de staatssecretaris van Financiën al maatregelen benoemd die gericht waren op het voorkómen van systeemfraude, uitvoeringsmaatregelen die plegers van systeemfraude aanpakken en activiteiten waarmee slachtoffers van identiteitsfraude worden geholpen. Alle activiteiten daaromtrent worden gecoördineerd door de zogeheten antifraudebox waarin alle disciplines samenwerken (Belastingtelefoon, heffing, inning, toeslagen, centrale administratie, FIOD).

In het toeslagensysteem worden alle gegevens van burgers aan een vorm van massaal toezicht onderworpen. Toeslagverzoeken worden op deze wijze in de actualiteit nader onderzocht en waar nodig gecorrigeerd. Extra aandacht is er voor de juistheid van het schatten van inkomens en de juistheid van de grondslagen voor kinderopvangtoeslag. Sinds begin 2012 heeft de Belastingdienst ook een fraudemeldpunt waarin vermoedens van fraude met toeslagen gemeld kunnen worden.

Met ingang van 1 januari 2014 is de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit in werking getreden. Met die wet is een aantal maatregelen uitgevoerd. Zo wordt een aanvraag afgewezen bij een verhoogd risico op fraude, of wordt de burger uitgenodigd bij een balie van de Belastingdienst. Er wordt geen voorschot verleend aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager en de uitbetaling wordt opgeschort bij het ontbreken van een actueel adresgegeven of twijfel over een adres.

De Belastingdienst heeft de mogelijkheid om geen voorschot uit te betalen aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager. Deze burgers worden uitgenodigd bewijsstukken te overleggen aan een balie van de Belastingdienst zodat kan worden vastgesteld of er recht is op de aangevraagde toeslag. Voor aanvragen met een hoog risico heeft de Belastingdienst de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen. Bij het ontbreken van een actueel adresgegeven of twijfel over een adres wordt uitbetaling opgeschort.

Ten aanzien van de kinderopvang lopen nog een tweetal specifieke projecten. Aanvragers van kinderopvangtoeslag moeten een deel van de opvangkosten zelf betalen (de eigen bijdrage). In het kader van het project 'Geen Eigen Bijdrage Kinderopvang' worden in 2014 en 2015 circa 80 kinderopvanginstellingen bezocht om na te gaan of er een eigen bijdrage wordt betaald. Daarnaast loopt er een project bij kinderopvanginstellingen waarmee een convenant is afgesloten. Aanvragers van kinderopvangtoeslag kunnen aangeven dat de kinderopvangtoeslag kan worden uitbetaald op de bankrekening van de kinderopvanginstelling indien deze kinderopvanginstelling een convenant heeft afgesloten met Belastingdienst/Toeslagen.

Vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW, zijn in 2012 en 2013 wettelijke maatregelen in de Wet kinderopvang doorgevoerd om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Bijvoorbeeld het beperken van het aanvragen van kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht, zoals hierboven genoemd, en maatregelen om gastouderopvang fraudebestendiger te maken. Al deze maatregelen kunnen niet altijd voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik blijft voorkomen.

De afgelopen jaren is een aantal grote fraudezaken boven water gekomen die veel media aandacht gekregen hebben. Recent speelde nog een grote fraudezaak bij kinderopvanginstelling De Parel. Het gaat hierbij om een combinatie van de volgende factoren: geen eigen bijdrage betaald, de daadwerkelijk afgenomen uren kinderopvang zijn lager dan de aangevraagde uren kinderopvangtoeslag en de aanvraag is niet stopgezet nadat er geen opvang meer werd genoten. Als niet aan de wettelijke voorwaarden uit de Wet kinderopvang is voldaan geeft de wet geen juridische basis voor een toeslag. De Belastingdienst kan dan niet anders dan ten onrechte ontvangen kinderopvangtoeslag terugvorderen. De Raad van State heeft in diverse procedures dit punt bevestigd.